

ISSN 2219-6838



**ЭЛЕКТРОННОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ  
К «РОССИЙСКОМУ  
ЮРИДИЧЕСКОМУ ЖУРНАЛУ»**

**НАУЧНО-ТЕОРЕТИЧЕСКОЕ,  
ИНФОРМАЦИОННОЕ И ПРАКТИЧЕСКОЕ  
ИНТЕРАКТИВНОЕ ИЗДАНИЕ**

**Основано в 2010 году**

**6/2022**



[electronic.ruzh.org](http://electronic.ruzh.org)

## РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор – к. ю. н., доц. **И. В. Федоров**

д. ю. н., доц. **О. И. Андреева** (Томск), д. ю. н., проф. **Ю. С. Безбородов** (зам. гл. редактора), д. ю. н., проф. **О. В. Болтинова** (Москва), д. ю. н., проф. **Л. Ю. Василевская** (Москва), д. ю. н., проф. **Т. С. Волчецкая** (Калининград), д. ю. н., проф. **С. Ю. Головина** (Екатеринбург), д. ю. н., проф. **Е. Р. Ергашев** (Екатеринбург), д. ю. н., проф. **С. К. Загайнова** (Екатеринбург), д. ю. н., проф. **Т. В. Заметина** (Саратов), д. ф. н. **О. А. Зигмунт** (Фехта), д. ю. н., проф. **И. А. Игнатъева** (Москва), д. ю. н., проф. **С. В. Кодан** (Екатеринбург), д. ю. н., проф. **И. Я. Козаченко** (Екатеринбург), д. ю. н., проф. **Н. В. Козлова** (Москва), к. ю. н. **Я. Койстинен** (Хельсинки), д. ю. н., проф. **В. В. Комарова** (Москва), к. ю. н., проф. **Т. В. Кондрашова** (Екатеринбург), д. ю. н., проф. **П. И. Кононов** (Киров), д. ю. н., проф. **Э. А. Кочкарова** (Бишкек), д. ю. н., проф. **Е. В. Кудрявцева** (Москва), д. ю. н., проф. **П. У. Кузнецов** (Екатеринбург), к. ю. н., доц. **А. В. Лисаченко** (Екатеринбург), к. ю. н., доц. **Т. Е. Логина** (Пермь), д. ф. н., проф. **И. П. Малинова** (Екатеринбург), д. ю. н., проф. **С. Ю. Марочкин** (Тюмень), к. ю. н., доц. **М. В. Мещанова** (Минск), д. ю. н., проф. **С. П. Мороз** (Алматы), д. и. н., проф. **В. П. Мотрович** (Екатеринбург), д. ю. н., проф. **В. В. Никишин** (Санкт-Петербург), д. ю. н., проф. **Д. В. Осинцев** (Екатеринбург), проф. **П. Поликастро** (Щецин), д. ю. н., доц. **С. Б. Поляков** (Пермь), д. ю. н., проф. **В. Ф. Попондопуло** (Санкт-Петербург), д. ю. н., проф. **С. В. Рыбакова** (Саратов), д. ю. н., проф. **Г. В. Сахнова** (Красноярск), д. ю. н., проф. **Е. В. Смахтин** (Тюмень), д. ю. н., проф. **А. И. Стахов** (Москва), д. ю. н., доц. **В. Л. Толстых** (Новосибирск), д. ю. н., проф. **А. Трунк** (Киль), д. ю. н., проф. **М. Ю. Федорова** (Санкт-Петербург), к. ю. н., проф. **С. Д. Хазанов** (Екатеринбург), проф. **Хуан Даосю** (Пекин), д. ю. н., проф. **В. М. Шафиров** (Красноярск), проф. **П. Шокин** (Лёвен)

## EDITORIAL BOARD

Editor-in-Chief – **I. Fedorov** (candidate of legal sciences, assoc. prof.)

**O. Andreeva** (doctor of legal sciences, assoc. prof., Tomsk), **Yu. Bezborodov** (doctor of legal sciences, prof., Yekaterinburg), **O. Boltinova** (doctor of legal sciences, prof., Moscow), **E. Ergashev** (doctor of legal sciences, prof., Yekaterinburg), **S. Golovina** (doctor of legal sciences, prof., Yekaterinburg), **Huang Daoxiu** (prof., Beijing), **I. Ignatieva** (doctor of legal sciences, prof., Moscow), **S. Khazanov** (cand. of legal sciences, assoc. prof., Yekaterinburg), **E. Kochkarova** (doctor of legal sciences, prof., Bishkek), **S. Kodan** (doctor of legal sciences, prof., Yekaterinburg), **Ja. Koistinen** (candidate of legal sciences, Helsinki), **I. Kozachenko** (doctor of legal sciences, prof., Yekaterinburg), **N. Kozlova** (doctor of legal sciences, prof., Moscow), **T. Kondrashova** (cand. of legal sciences, prof., Yekaterinburg), **P. Kononov** (doctor of legal sciences, prof., Kirov), **V. Komarova** (doctor of legal sciences, prof., Moscow), **E. Kudryavtseva** (doctor of legal sciences, prof., Moscow), **P. Kuznetsov** (doctor of legal sciences, prof., Yekaterinburg), **A. Lisachenko** (cand. of legal sciences, assoc. prof., Yekaterinburg), **T. Loginova** (cand. of legal sciences, assoc. prof., Perm), **I. Malinova** (doctor of philosophical sciences, prof., Yekaterinburg), **S. Marochkin** (doctor of legal sciences, prof., Tyumen), **M. Miashchanava** (cand. of legal sciences, assoc. prof., Minsk), **I. Moroz** (doctor of legal sciences, prof., Almaty), **V. Motrevitch** (doctor of historical sciences, prof., Yekaterinburg), **V. Nikishin** (doctor of legal sciences, prof., Saint Petersburg), **D. Osintsev** (doctor of legal sciences, prof., Yekaterinburg), **P. Policastro** (prof., Szczecin), **S. Polyakov** (doctor of legal sciences, assoc. prof., Perm), **V. Popondopulo** (doctor of legal sciences, prof., Saint-Petersburg), **S. Rybakova** (doctor of legal sciences, prof.), **T. Sakhnova** (doctor of legal sciences, prof., Krasnoyarsk), **O. Siegmunt** (doctor of philosophy, Vechta), **E. Smakhtin** (doctor of legal sciences, prof., Tyumen), **A. Stakhov** (doctor of legal sciences, assoc. prof., Moscow), **V. Tolstykh** (doctor of legal sciences, assoc. prof., Novosibirsk), **A. Trunk** (doctor of legal sciences, prof., Kiel), **M. Fedorova** (doctor of legal sciences, prof., Saint Petersburg), **V. Shafirov** (doctor of legal sciences, prof., Krasnoyarsk), **P. Schoukens** (prof., Leuven), **L. Vasilevskaya** (doctor of legal sciences, prof., Moscow), **T. Volchetskaya** (doctor of legal sciences, prof., Kaliningrad), **S. Zagaynova** (doctor of legal sciences, prof., Yekaterinburg), **T. Zаметина** (doctor of legal sciences, prof., Saratov)

Редакционная коллегия определяет текущую редакционную политику журнала, рассматривает и утверждает содержание очередных номеров, контролирует деятельность журнала

Адрес редакции: 620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 23, оф. 207  
Корреспонденцию, материалы и статьи направляйте по адресу:  
620137, Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21, УрГЮУ,  
редакция «Российского юридического журнала».  
Тел./факс (343) 375-54-20.  
E-mail: ruzh@usla.ru.  
electronic.ruzh.org.  
Свидетельство о регистрации Эл № ФС 77-41478 от 28 июля 2010 г.

Точки зрения авторов статей, иных материалов не обязательно совпадают с точкой зрения редакции.

Перепечатка статей и иных материалов, опубликованных в «Электронном приложении к „Российскому юридическому журналу“», допускается только с разрешения редакции

## СОДЕРЖАНИЕ

### МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО

- Федоров И. В. (Екатеринбург)* К вопросу о предмете международного процессуального права ..... 5

### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

- Шалин М. С., Старцев Я. Ю. (Екатеринбург)* Цифровой муниципалитет: сроки рассмотрения обращений граждан ..... 11

### УГОЛОВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

- Гущина Т. С. (Москва)* Уголовная ответственность за незаконное получение кредита: проблемы правоприменительной практики ..... 16

- Мусаткина А. И. (Екатеринбург)* О процессуальном правопреемстве отдельных участников уголовного судопроизводства ..... 20

### ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

- Зарубин А. В. (Улан-Удэ)* Некоторые вопросы исполнительного розыска имущества должника ..... 27

### ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР

- Надин А. Н. (Москва)* К дискуссии о необходимости включения в перечень объектов прокурорского надзора избирательных комиссий ..... 32

### ТРУДОВОЕ И СОЦИАЛЬНОЕ ПРАВО

- Голосова Н. С. (Екатеринбург)* Роль документов стратегического планирования в реализации государственной семейной политики и социальной политики в отношении детей-сирот ..... 44

### ЭКОНОМИКА И ПРАВО

- Гулемин А. Н. (Екатеринбург)* Пределы обработки больших объемов данных для целей получения информации о человеке: правовой аспект ..... 52

### ЮРИДИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЭКОЛОГИИ

- Цыганцова С. И. (Казань)* Защита животных в Совете Европы и России: сравнительно-правовой анализ ..... 58

### ВАША БИБЛИОТЕКА

- Какой быть ШОС завтра, да и быть ли? (Рец. на кн.: The Shanghai Cooperation Organization. Exploring New Horizons / ed. by S. Marochkin, Yu. Bezborodov. – London; New York: Routledge, 2022. – 262 p.) ..... 71

## CONTENTS

### INTERNATIONAL LAW

*Fedorov I. (Yekaterinburg)* On the question of the subject of international procedural law .....5

### LOCAL SELF-GOVERNMENT AND MUNICIPAL LAW

*Shalin M., Startsev Ya. (Yekaterinburg)* Digital municipality:  
 the time limits for consideration of citizens' appeals.....11

### CRIMINAL LAW AND PROCEDURE

*Gushina T. (Moscow)* Criminal liability for illegal obtaining of a loan:  
 problems of law enforcement practice ..... 16

*Musatkina A. (Yekaterinburg)* On the procedural succession of individual participants  
 in criminal proceedings .....20

### CIVIL LAW AND PROCEDURE

*Zarubin A. (Ulan-Ude)* Some issues of the executive search for the debtor's property ..... 27

### PROCURACY SUPERVISION

*Nadin A. (Moscow)* To the discussion on the need to include election commissions  
 in the list of objects of prosecutorial supervision.....32

### LABOUR AND SOCIAL LAW

*Golosova N. (Yekaterinburg)* The role of strategic planning documents  
 in the implementation of state family policy and social policy in relation to orphans.....44

### ECONOMICS AND LAW

*Gulemin A. (Yekaterinburg)* Limits of big data processing for the purposes  
 of obtaining information about a person: a legal aspect .....52

### LEGAL ASPECTS OF ECOLOGY

*Tsygantsova S. (Kazan)* Animal protection in the Council of Europe and Russia:  
 a comparative legal analysis..... 58

### LIBRARY

The SOC of tomorrow if be  
 (Review of the book: The Shanghai Cooperation Organization. Exploring New Horizons /  
 ed. by S. Marochkin, Yu. Bezborodov. – London; New York: Routledge, 2022. – 262 p.)..... 71

## К ВОПРОСУ О ПРЕДМЕТЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ПРОЦЕССУАЛЬНОГО ПРАВА

### Федоров Игорь Вадимович

Доцент кафедры международного и европейского права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева (Екатеринбург), кандидат юридических наук, доцент, ORCID: 0000-0002-4519-3171, e-mail: fiv001@usla.ru

*В статье на основе общетеоретических подходов рассмотрены ключевые характеристики и элементы международных процессуальных отношений как предмета международного процессуального права. Многие решения национальной теории права могут быть использованы без какой-либо адаптации для описания международных процессуальных отношений. Отмечается специфика субъектного состава и некоторых элементов содержания таких отношений. Автор формулирует определение понятия «международные процессуальные отношения».*

*Ключевые слова: предмет международного процессуального права, международный юридический процесс, международные процессуальные отношения*

*Для цитирования: Федоров И. В. К вопросу о предмете международного процессуального права // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2022. № 6. С. 5–10. DOI: [http://doi.org/10.34076/22196838\\_2022\\_6\\_5](http://doi.org/10.34076/22196838_2022_6_5).*

## ON THE QUESTION OF THE SUBJECT OF INTERNATIONAL PROCEDURAL LAW

### Fedorov Igor

Associate professor, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (Yekaterinburg), candidate of legal sciences, ORCID: 0000-0002-4519-3171, e-mail: fiv001@usla.ru

*Based on general theoretical approaches, the article considers the main characteristics and elements of international procedural relations as a subject of international procedural law. Many techniques of the national law theory can be applied without any adaptation to describe international procedural relations. The specificity of the subject composition and some elements of the content of such relations is noted. The author formulates a definition of international procedural relations.*

*Key words: subject of international procedural law, international juridical process, international procedural relations*

*For citation: Fedorov I. (2022) On the question of the subject of international procedural law. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 6, pp. 5–10, DOI: [http://doi.org/10.34076/22196838\\_2022\\_6\\_5](http://doi.org/10.34076/22196838_2022_6_5).*

В международном праве есть разделяемое большинством ученых представление о предмете регулирования, под которым чаще всего понимают международные межгосударственные отношения. Не столь устоявшимися, но достаточно согласованными являются позиции исследователей по вопросу о предмете отдельных отраслей международного права. Хотя и здесь, как правило, есть консенсус относительно объектов, по поводу которых осуществляется взаимодействие государств или международных организаций. Гораздо сложнее обозначить общую позицию применительно к тем областям международного права, системное представление о которых не является общепризнанным. Яркий пример – международное процессуальное право. Системная оценка международного процессуального права даже в отечественной

литературе варьируется от признания последнего частью международного права<sup>1</sup> до весьма скептической констатации того, что рассмотрение вопроса о системной принадлежности международного процессуального права пока преждевременно<sup>2</sup>.

Существование массива процессуальных норм не вызывает сомнений, а его место в ряду других международных нормативных образований может быть определено через традиционные для доктрины признаки элементов системы международного права: предмет регулирования, объем нормативного материала, специфика норм (автономность, качественное своеобразие) и источники регулирования<sup>3</sup>.

Постановка вопроса о системной природе международного процессуального права интересует нас вовсе не для целей размещения его в какой-то ячейке структуры международного права. Честно говоря, неважно, будет ли оно признано частью, отраслью (наиболее популярная позиция на сегодня<sup>4</sup>) или комплексным межотраслевым образованием. Гораздо важнее продемонстрировать отличие международного процессуального права от «другого» международного права.

В настоящей статье коснемся лишь предмета международного процессуального права. При этом опираться будем на базовые для теории юридического процесса категории и схемы.

Исходным для нашего анализа будет определение понятия «международные процессуальные отношения». Таковыми считаются построенные на началах координации международные межгосударственные связи или построенные на началах субординации международные немежгосударственные связи, которые направлены на упорядочение других международных правоотношений, действий их участников либо на формирование международных образований<sup>5</sup>. В данном определении речь идет об отношениях, возникающих как в связи с правоприменительной деятельностью, так и при осуществлении контроля, в рамках учредительной и нормотворческой деятельности.

Традиционно выделяют следующие базовые характеристики процессуальных отношений:

1) функциональная направленность – обеспечение реализации материальных правоотношений;

2) исключительно правовой характер (процессуальные отношения всегда урегулированы процессуальными нормами). Хотя словосочетание «правовой характер» не следует понимать буквально, так как в некоторых случаях регламентация отдельных правоприменительных или контрольных производств возможна самими правоприменителями или участниками мониторинговых миссий, правда, в заданных определенным генеральным актом рамках;

3) динамический характер – ярко выраженная стадийность в развитии.

В общей доктрине права отмечаются также следующие особенности процессуальных отношений: имеют властный характер (построены на началах субординации); складываются ради чужого интереса; носят «двойную» юридическую природу («опосредуют процесс реализации норм материального права и являются результатом реализации норм процессуального права»); возникают преимущественно на основе юридических фактов-действий; «короче» по времени, нежели материальные правоотношения<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> См., например: *Пушмин Э. А.* Международный юридический процесс и международное право. Кемерово: Изд-во Кемер. ун-та, 1990. С. 81–82. Аналогичный подход см.: *Шумилов В. М.* Международное право. М.: Велби, 2007. С. 396.

<sup>2</sup> См., например: *Галенская Л. Н.* Международный гражданский процесс: понятие и тенденции развития // Актуальные вопросы международного гражданского процесса: материалы междунар. конф. Санкт-Петербург, 10–11 октября 2002 г. СПб.: Россия-Нева, 2003. С. 10.

<sup>3</sup> *Фельдман Д. И.* Система международного права. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1983. С. 45–46.

<sup>4</sup> См., например: *Международное публичное право* / под ред. К. А. Бекяшева. 5-е изд. М.: Проспект, 2009. С. 943; *Международное право* / отв. ред. Г. М. Мелков. М.: Норма, 2009. С. 652; *Международное право* / под ред. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунова. 6-е изд. М.: Норма, 2021. С. 673.

<sup>5</sup> *Пушмин Э. А.* Указ. соч. С. 23.

<sup>6</sup> *Лукьянова Е. Г.* Теория процессуального права. М.: Норма, 2003. С. 210–211. Е. Г. Лукьянова обобщила характеристики процессуальных отношений, предложенные в работах В. М. Горшенева, И. М. Погребного, В. Д. Сорокина и др.

Не все из указанных признаков «срабатывают» применительно к международным процессуальным отношениям. В частности, субординация нарушала бы основные принципы их построения, такие как суверенное равенство государств, неприменение силы и угрозы силой. Для международных процессуальных отношений характерна координация, и только в редких случаях мы можем говорить о подчинении международному надгосударственному образованию (например, в рамках Европейского союза). Это отнюдь не означает, что государства не подчиняются власти суда в рамках международной организации или арбитража (в противном случае любое обращение в суд / арбитраж лишалось бы смысла), но принуждение как атрибут властного субъекта, устанавливающего правило или разрешающего спор, не является характеристикой международного суда / арбитража. Можно согласиться с мнением Н. А. Захарова о том, что «...нормы права международного, создаваемого веками, общим сознанием человечества, а не специальными органами, восстанавливаются или местной государственной властью, несущей на себе нравственную обязанность охраны международных соглашений и обычаев, или же в тех случаях, когда нарушением этих норм является само государство, переступившее присущее ему понятие международной морали, тем общественным международным сознанием, которое, видя совершенное государством правонарушение, стремится ликвидировать международную катастрофу и привести нарушенные нормы международного общения в прежнее состояние правовых отношений»<sup>1</sup>. В большинстве ситуаций, когда сторонами спора / нормотворческих действий / учредительной деятельности выступают равные субъекты, инициатива исходит от всех заинтересованных субъектов.

В литературе выделяют две группы субъектов процессуальных отношений: *непосредственно заинтересованные в результатах юридического процесса* (субъекты, чьи права и интересы подлежат защите) и *лидирующие*, выполняющие свои функции в чужом интересе<sup>2</sup>. Применительно к международному праву заинтересованными субъектами в зависимости от конкретной ситуации выступают государства, международные организации, частные лица; лидирующими субъектами – преимущественно международные организации, а также государства. Хотя подобная разбивка в большей степени ориентирована на правоприменение, она относится и к другим видам деятельности, организуемой процессуальными предписаниями: нормотворческой (в данном случае заинтересованные и лидирующие субъекты могут совпадать), контрольной (здесь термин «заинтересованный субъект» можно скорректировать, используя слово «подконтрольный»), учредительной (лидирующие и заинтересованные субъекты также могут совпадать).

В контексте настоящего исследования интерес представляют также вопросы возникновения международной процессуальной правосубъектности и ее практической реализации. Если для государств и международных организаций таковая возникает фактически из тех же оснований, что и «обычная» правосубъектность, – из суверенитета и учредительного международного договора соответственно, то для частных лиц не все столь очевидно. Можно вести речь о том, что их процессуальная правосубъектность задается международным договором, который закрепляет право обращения в международный суд, или актом международной организации, который описывает мандат мониторинговой миссии, а также национальным законодательством государства, в отношении которого применяется международный нормативный акт. Именно в связи с процессуальной правосубъектностью может быть поставлен вопрос о международной правосубъектности общин и племен (в решениях по ряду дел, например *The Mayagna (Sumo) Awas Tingni Community v. Nicaragua*, *The Plan de Sánchez Massacre v. Guatemala*, *The Saramaka People v. Suriname*, Межамериканский суд по правам человека в качестве потерпевшей стороны признавал общины или народы<sup>3</sup>). Для физических лиц необходимо специально разрешить вопрос о процессуальной дееспособности, в частности, когда идет речь о несовершеннолетних за-

<sup>1</sup> Захаров Н. А. Курс общего международного права. Пг.: Тип. Д. П. Вейсбрют, 1917. С. 13–14.

<sup>2</sup> Теория юридического процесса / под ред. В. М. Горшенева. Харьков: Вища шк. : Изд-во при Харьк. ун-те, 1983. С. 94–95; Панова И. В. Юридический процесс. Саратов: Светопись, 1998. С. 32.

<sup>3</sup> Подробнее см.: Институты международного правосудия: учеб. пособие / под ред. В. Л. Толстых. М.: Международные отношения, 2014. С. 341–342.

явителях. Так, Европейский Суд по правам человека предоставляет защиту жертвам в ситуациях, когда жалоба подана опекуном, действующим от имени несовершеннолетних (см., например, дело *V. D. and Others v. Russia*).

Что касается объекта процессуальных правоотношений, то его выделение и характеристики дискуссионны. С. С. Алексеев полагал, что в таких отраслях, где результат деятельности обязанного лица неотделим от самой деятельности, нет и специальной проблемы объекта правоотношений<sup>1</sup>. В работе «Теория юридического процесса» В. М. Горшенев с учетом специфики субъектного состава процессуальных правоотношений обозначил два объекта: объект, способный удовлетворить интерес заинтересованных субъектов, соответствует объекту имеющегося материально-правового отношения – т. е. материальным и нематериальным благам, на которые направлены положительные действия субъектов; для субъектов, наделенных властными полномочиями в юридическом процессе, в качестве непосредственного объекта выступает само правовое воздействие на участников конкретной социальной связи, их волю, сознание, эмоции<sup>2</sup>. Очевидно, что такое разделение предложено изначально для ситуации юридического спора / конфликта и для контрольной деятельности, так как для правообразования, учреждения объектом будет выступать сама деятельность субъектов правоотношения.

Таким образом, объектом международного нормотворческого процесса будет создание норм международного права, например заключение международного договора; объектом международной учредительной деятельности – учреждение международной организации или проведение международной конференции; объектом международного правоприменительного и контрольного процесса следует признать урегулирование спора или получение информации о факте нарушения норм международного права (для судов, арбитражей и миссий), а также закрепленные в международном договоре право или обязанность<sup>3</sup> (для частных лиц и государств, задействованных в этих разновидностях процесса).

Под содержанием процессуального правоотношения чаще всего понимается связь субъектов процессуального правоотношения, воплощающаяся в субъективных правах и юридических обязанностях, юридических полномочиях, юридической ответственности и соответствующем им фактическом поведении<sup>4</sup>. Теоретики, рассуждая о правах и обязанностях сторон процессуального правоотношения, отмечают, что «границы возможного поведения субъекта процессуального правоотношения очерчены не только предметом возможного поведения... но и тем, как, каким образом, в какой последовательности, в какое время возможно собственное активное поведение». Динамический характер процессуального правоотношения обуславливает изменчивость объема прав, обязанностей, полномочий и ответственности участников процессуально-правовых отношений в течение всего процессуального производства<sup>5</sup>.

Права и обязанности субъектов международных процессуальных отношений в целом будут схожи с правами и обязанностями субъектов процессуальных отношений в национальном праве. Отличие состоит лишь в том, что лидирующие субъекты в правоприменительном процессе независимы от государств и их полномочия задаются международными договорами, но могут корректироваться самими субъектами в рамках регламентов или иных процедурных правил (например, в ст. 30 Статута Международного Суда ООН указано, что Суд составляет регламент, определяющий порядок выполнения им своих функций, в частности устанавливает правила судопроизводства). Полномочия субъекта контрольного процесса, действующего в чужом интересе, жестко задаются мандатом специальной процедуры или миссии, который устанавливается учреждающим субъектом, как правило, международной организацией. Как следствие, содержание контрольных процессуальных отношений будет особым для каждой миссии или механизма.

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юрид. лит., 1982. Т. 2. С. 162.

<sup>2</sup> Теория юридического процесса. С. 101–102.

<sup>3</sup> Речь идет об обязанности государств следовать положениям международных договоров в отношении как частных лиц, так и других государств.

<sup>4</sup> Лукьянова Е. Г. Указ. соч. С. 220.

<sup>5</sup> Там же.

Сложившаяся в национальном праве схема распределения прав, обязанностей, полномочий субъектов процессуальных отношений может быть с минимальными коррективами перенесена в международный правоприменительный процесс. Ярким примером здесь выступает международное уголовное судопроизводство.

Ответственность в международных процессуальных отношениях хотя и воспроизводит общетеоретическую модель, базирующуюся на национальном опыте, но имеет свои особенности, так как принуждение в международном праве может применяться крайне ограниченно. Повторяет внутригосударственное регулирование, но лишь частично, международное уголовное судопроизводство. Так, ст. 71 Статута Международного уголовного суда устанавливает санкции за непозволительное поведение в суде, порядок реализации которых раскрывается в правилах 170–172 Правил процедуры и доказывания. В других видах международного правоприменительного процесса ответственность в целом напоминает возможные негативные последствия для участников гражданского судопроизводства за нарушение порядка в судебном заседании. Например, правило 44В Регламента Европейского Суда по правам человека предусматривает, что, «если сторона не выполняет указания Суда по вопросам разбирательства по делу, Председатель Палаты может предпринять меры, какие ему или ей представляются надлежащими». Спорным является вопрос о юридической природе ответственности сторон перед международным судом. Вряд ли ее можно считать международной – к ней очевидно неприменимы положения Статей об ответственности государств за международно-противоправные деяния, но она имеет международную природу и является уникальной для каждого суда.

Итоговое расширенное определение предмета международного процессуального права может быть сформулировано следующим образом: международные процессуальные отношения – это построенные на началах координации отношения между государствами и / или международными организациями (их органами) или построенные на началах субординации отношения между государствами, международными организациями (их органами) и частными лицами, имеющие исключительно правовой характер, выраженную стадийность, направленные на создание норм международного права, или учреждение международной организации, или проведение международной конференции, или урегулирование спора, или получение информации о факте нарушения норм международного права, содержание которых (отношений) воплощается в субъективных правах и юридических обязанностях, юридических полномочиях, юридической ответственности участвующих в таких отношениях субъектов.

### Список литературы

Алексеев С. С. Общая теория права: в 2 т. М.: Юрид. лит., 1982. Т. 2. 360 с.

Галенская Л. Н. Международный гражданский процесс: понятие и тенденции развития // Актуальные вопросы международного гражданского процесса: материалы междунар. конф. Санкт-Петербург, 10–11 октября 2002 г. СПб.: Россия-Нева, 2003. С. 1–12.

Захаров Н. А. Курс общего международного права. Пг.: Тип. Д. П. Вейсбрют, 1917. 476 с.

Институты международного правосудия: учеб. пособие / под ред. В. Л. Толстых. М.: Международные отношения, 2014. 504 с.

Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М.: Норма, 2003. 240 с.

Международное право / отв. ред. Г. М. Мелков. М.: Норма, 2009. 720 с.

Международное право / под ред. Г. В. Игнатенко, О. И. Тиунова. 6-е изд. М.: Норма, 2021. 752 с.

Международное публичное право / под ред. К. А. Бекашева. 5-е изд. М.: Проспект, 2009. 1008 с.

Панова И. В. Юридический процесс. Саратов: Светопись, 1998. 76 с.

Пушмин Э. А. Международный юридический процесс и международное право. Кемерово: Изд-во Кемер. ун-та, 1990. 83 с.

Теория юридического процесса / под ред. В. М. Горшенева. Харьков: Вища шк. : Изд-во при Харьк. ун-те, 1983. 192 с.

Фельдман Д. И. Система международного права. Казань: Изд-во Казан. ун-та, 1983. 119 с.

Шумилов В. М. Международное право. М.: Велби, 2007. 486 с.

### References

Alekseev S. S. (1982) *Obshchaya teoriya prava: in 2 vols.* [General theory of law]. Moscow, Yuridicheskaya literatura, vol. 2, 360 p.

Bekyashev K. A. (Ed.) (2009) *Mezhdunarodnoe publichnoe pravo* [International public law], 5<sup>th</sup> ed. Moscow, Prospekt, 1008 p.

Fel'dman D. I. (1983) *Sistema mezhdunarodnogo prava* [International law system]. Kazan, Izdatel'stvo Kazanskogo universiteta, 119 p.

Galenskaya L. N. (2003) *Mezhdunarodnyi grazhdanskii protsess: ponyatie i tendentsii razvitiya* [International civil process: concept and development trends]. In *Aktual'nye voprosy mezhdunarodnogo grazhdanskogo protsessa: conference papers*. Saint Petersburg, Rossiya-Neva, pp. 1–12.

Gorshenev V. M. (Ed.) (1983) *Teoriya yuridicheskogo protsessa* [Juridical process theory]. Kharkov, Vishcha shkola : Izdatel'stvo pri Khar'kovskom universitete, 192 p.

Ignatenko G. V., Tiunov O. I. (Eds.) (2021) *Mezhdunarodnoe pravo* [International law], 6<sup>th</sup> ed. Moscow, Norma, 752 p.

Luk'yanova E. G. (2003) *Teoriya protsessual'nogo prava* [Theory of procedural law]. Moscow, Norma, 240 p.

Melkov G. M. (Ed.) (2009) *Mezhdunarodnoe pravo* [International law]. Moscow, Norma, 720 p.

Panova I. V. (1998) *Yuridicheskii protsess* [Juridical process]. Saratov, Svetopis', 76 p.

Pushmin E. A. (1990) *Mezhdunarodnyi yuridicheskii protsess i mezhdunarodnoe pravo* [International juridical process and international law]. Kemerovo, Izdatel'stvo Kemerovskogo universiteta, 83 p.

Shumilov V. M. (2007) *Mezhdunarodnoe pravo* [International law]. Moscow, Velbi, 486 p.

Tolstykh V. L. (Ed.) (2014) *Instituty mezhdunarodnogo pravosudiya* [Institutions of international justice]. Moscow, Mezhdunarodnye otnosheniya, 504 p.

Zakharov N. A. (1917) *Kurs obshchego mezhdunarodnogo prava* [General international law course]. Petrograd, Tipografiya D. P. Veisbrut, 476 p.

## ЦИФРОВОЙ МУНИЦИПАЛИТЕТ: СРОКИ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

### Шалин Максим Сергеевич

Магистрант Уральского института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Екатеринбург),  
ORCID: 0000-0003-3502-8970, e-mail: m.shalin@my.com

### Старцев Ярослав Юрьевич

Доцент кафедры государственного управления и политических технологий Уральского института управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления (Екатеринбург), кандидат политических наук, ORCID: 0000-0002-1834-6953, e-mail: y\_startsev@mail.ru

*В статье оценивается срок рассмотрения обращений граждан в органы государственной власти и местного самоуправления с позиций современного восприятия времени. Рассматривается практика применения цифровых технологий при работе с обращениями граждан. Подчеркивается объективная необходимость установления на законодательном уровне сокращенных сроков рассмотрения обращений граждан, поданных в электронном виде, планомерного совершенствования правовых актов в заявленной сфере.*

*Ключевые слова: обращение граждан, срок рассмотрения обращений, органы государственной власти, органы местного самоуправления*

*Для цитирования: Шалин М. С., Старцев Я. Ю. Цифровой муниципалитет: сроки рассмотрения обращений граждан // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2022. № 6. С. 11–15. DOI: [https://doi.org/10.34076/22196838\\_2022\\_6\\_11](https://doi.org/10.34076/22196838_2022_6_11).*

## DIGITAL MUNICIPALITY: TERMS OF CONSIDERATION OF CITIZENS' APPEALS

### Shalin Maxim

Master student, Ural Institute of Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Yekaterinburg),  
ORCID: 0000-0003-3502-8970 e-mail: m.shalin@my.com

### Startsev Yaroslav

Associate professor, Ural Institute of Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, leading researcher, Center for Public Administration Technologies (Yekaterinburg), candidate of political sciences,  
ORCID: 0000-0002-1834-6953, e-mail: y\_startsev@mail.ru

*The article evaluates the time limits for consideration of citizens' appeals to state authorities and local self-government from the perspective of the modern perception of time. The practice of using digital technologies when working with citizens' appeals is analysed; the objective need to establish at the legislative level shortened time limits for considering citizens' appeals submitted electronically is emphasized; the need to systematically amend legal acts in the mentioned area is pointed out.*

*Key words: citizens' appeal, time limits for consideration of appeals, state authorities, local self-government bodies*

*For citation: Shalin M., Startsev Ya. (2022) Digital municipality: the time limits for consideration of citizens' appeals. *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnaluu»*, no. 6, pp. 11–15, DOI: [http://doi.org/10.34076/22196838\\_2022\\_6\\_11](http://doi.org/10.34076/22196838_2022_6_11).*

Цифровой муниципалитет – новая реальность организации работы органов местного самоуправления. Внедрение информационно-коммуникационных технологий в деятельность органов местного самоуправления реализуется в соответствии с национальной программой «Цифровая экономика», разработанной во исполнение указов Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Ключевым направлением цифровизации местного самоуправления является повышение эффективности муниципального управления и механизмов взаимодействия с местными сообществами<sup>1</sup>.

Обращения граждан – одна из наиболее популярных форм участия в осуществлении местного самоуправления. Обращения граждан в органы местного самоуправления и органы государственной власти выступают в качестве основного источника информации, необходимой для качественного и своевременного реагирования на потребности общества. Кроме того, обращения являются важнейшим способом реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина. Стоит отметить, что реализация конституционного права на обращение удовлетворяет несколько взаимосвязанных интересов: интерес к охране (защите) нарушенных прав и свобод, интерес к свободному выражению мнения, интерес к участию в управлении делами государства и общества<sup>2</sup>. Последний играет особую роль в современной концепции надлежащего государственного управления (*Good Governance*), которая предполагает расширение сферы участия общества в управлении<sup>3</sup>.

В России правоотношения, связанные с реализацией права на обращение граждан в органы государственной власти и местного самоуправления, регулируются Федеральным законом от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» (далее – Закон об обращениях). Ранее данная сфера регламентировалась указом Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. № 2534-VII «О порядке рассмотрения предложений, заявлений и жалоб граждан» (утратил силу). Значимым изменением, внесенным Законом об обращениях, ряд авторов называют увеличение срока рассмотрения обращений<sup>4</sup>. Так, если указ Президиума Верховного Совета СССР от 12 апреля 1968 г. предусматривал возможность безотлагательного решения вопроса, не требующего его изучения и проверки, а максимальный срок рассмотрения обращения не должен был превышать 15 дней, то Закон об обращениях устанавливает 30-дневный срок рассмотрения обращения с момента его регистрации. Если по каким-либо уважительным причинам подготовка ответа затягивается, допустимо продление срока рассмотрения обращения гражданина не более чем на 30 дней с обязательным уведомлением гражданина. Таким образом, максимальный срок подготовки и направления ответа заявителю составляет 60 дней. Представляется, что этот срок является очень длительным<sup>5</sup> и едва ли отвечает требованиям объективной действительности.

Рост информационно-технологических возможностей социума значительно изменяет психологию восприятия времени. Ускорение темпа жизни (увеличение числа событий и ситуаций, происходящих за единицу времени)<sup>6</sup> способствует тому, что общество начинает воспринимать процессы, время протекания которых дольше, чем

<sup>1</sup> Майоров А. В. К методологии формирования «цифрового муниципалитета»: новая парадигма муниципального управления в условиях «цифровой экономики» // Цифровая экономика и рынок труда будущего: сб. науч. тр. СПб.: Ленингр. гос. ун-т им. А. С. Пушкина, 2019. С. 82–88.

<sup>2</sup> Галяева А. Ю. Право граждан на обращение: понятие и содержание // Вопросы устойчивого развития общества. 2021. № 11. С. 490.

<sup>3</sup> Васютин Ю. С. Потенциал общественного участия в процессе модернизации государственного управления в современной России // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 4. С. 79.

<sup>4</sup> Соловьев С. Г. О совершенствовании законодательства об обращениях граждан // Российский юридический журнал. 2010. № 2. С. 141.

<sup>5</sup> Лапин А. Е. Обращение граждан как инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти // Вестник Удмуртского университета. 2013. № 1. С. 111.

<sup>6</sup> Жеребин В. М. Современное восприятие времени и ускорение темпа жизни // Народонаселение. 2014. № 2. С. 78.

ождается, как неэффективные. Этот вывод справедлив и для сферы рассмотрения обращений гражданами органами власти.

На чрезмерно длительный срок рассмотрения обращений неоднократно указывалось в научной литературе<sup>1</sup>. Такой же точки зрения придерживается глава Железноводска<sup>2</sup>. О снижении толерантности граждан к медленному принятию решений заявляет глава Тутаевского муниципального района Ярославской области<sup>3</sup>.

Применение цифровых технологий помогает сократить срок рассмотрения обращений граждан. Например, основанная на производственных системах Росатома технология «Бережливый умный город» позволяет уменьшить срок их рассмотрения до восьми дней<sup>4</sup>. Отметим, что данный проект уже реализуется в 20 городах России и планируется к внедрению в Томске, Кызыле, Санкт-Петербурге, Барнауле и др. Технология «Бережливый умный город» повышает эффективность всех управленческих процессов муниципалитета. Например, на территории Южно-Сахалинска государственная услуга в виде заключения соглашения о перераспределении земель или земельных участков ранее оказывалась в течение шести дней, а после внедрения данной технологии стала оказываться в период от 8 до 24 часов.

Нельзя не упомянуть установленную во всех муниципалитетах Тюменской области систему управления цифровыми процессами с применением искусственного интеллекта «Directum RX». Благодаря ее использованию оптимизируется обработка обращений и исключается человеческий фактор. Система самостоятельно распознает данные, извлекает факты, распределяет документы по видам и журналам регистрации, заполняет регистрационные карточки и определяет исполнителя документа. Комплексное применение системы «Directum RX» и системы межведомственного электронного документооборота позволило добиться того, что сроки направления ответа заявителю не превышают семь дней.

Эффективную работу демонстрирует и система мониторинга обращений в социальных сетях «Инцидент Менеджмент», которая входит в экосистему «Центр управления регионом» в Тюменской области. Среднее время ответа на обращения граждан с использованием этой системы составляет 2 часа 9 минут<sup>5</sup>.

Однако следует заметить, что применение цифровых технологий при рассмотрении обращений граждан приводит к росту их количества. Согласно данным Управления Президента по работе с обращениями граждан и организаций, количество обращений, поступивших в 2020 г., возросло на 41,6 % по сравнению с 2019 г. и на 8,7 % по сравнению с 2018 г.<sup>6</sup> В основном это связано с увеличением количества обращений в электронной форме. Полагаем, что указанная тенденция наблюдается и при обращении в органы местного самоуправления. Если динамика сохранится, то в перспективе это может замедлить сроки рассмотрения обращений.

С. П. Степкин указывает, что ключевой проблемой, ведущей к существенному увеличению срока рассмотрения обращения, является его подача не по компетенции органа: «По факту до 80 % поступающих обращений не входят в компетенцию органа или должностного лица, которым они адресованы»<sup>7</sup>. Также автор отмечает, что, направляя обращения в форме электронного документа, граждане нередко исполь-

<sup>1</sup> Субботин И. В. Особенности организации делопроизводства по обращениям граждан в государственных органах // Актуальные проблемы теории и практики управления социальными системами: сб. ст. VI Междунар. науч.-практ. конф. Пенза: Приволжский Дом знаний, 2017. Вып. 6. С. 127.

<sup>2</sup> Круглый стол в комитете Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству «Цифровой муниципалитет: проблемы и перспективы законодательного обеспечения» [видеозапись]. URL: <https://youtu.be/97BzCwpBje8> (дата обращения: 18.06.2022).

<sup>3</sup> Конференция государственных и муниципальных служащих «Цифровой муниципалитет-2021» [видеозапись]. URL: <https://youtu.be/rqLUPopGOE8> (дата обращения: 18.06.2022).

<sup>4</sup> Lean Smart City – «Бережливый умный город» // Росатом. Инфраструктурные решения. URL: <https://www.rusatom-utilities.ru/smart/smart-city-lsc.php> (дата обращения: 23.06.2022).

<sup>5</sup> В Тюменской области заработал Центр управления регионом // Российская газета. 2020. 17 нояб. URL: <https://rg.ru/2020/11/17/reg-urfo/v-tiumentskoj-oblasti-zarabotal-centr-upravleniia-regionom.html> (дата обращения: 29.08.2022).

<sup>6</sup> Управление Президента по работе с обращениями граждан и организаций. URL: <http://letters.kremlin.ru/digests/248> (дата обращения: 18.06.2022).

<sup>7</sup> Степкин С. П. Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения // Российский юридический журнал. 2019. № 1. С. 54–55.

зуют вымышленные имена и фамилии, создают разовые электронные адреса. Возможность направления обращений в электронной форме для отдельных групп населения стала «не инструментом взаимодействия с органами государственной и муниципальной власти в целях решения имеющихся локальных проблем, а средством достижения своих интересов, таких как удовлетворение потребности в общении, дискредитация третьих лиц и т. д.»<sup>1</sup> В целях предупреждения злоупотреблений правом на обращение полагаем целесообразным исключить возможность направления обращения на электронную почту органа или через специальную форму на сайте без прохождения идентификации личности на портале «Госуслуги». Такая мера, на наш взгляд, позволит снизить нагрузку на сотрудников органов местного самоуправления и высвободить ресурсы для объективного, всестороннего и своевременного рассмотрения важных и содержательных обращений.

Направление гражданами обращений в электронном виде повышает оперативность получения и обработки информации, позволяет снизить затраты и повысить продуктивность труда сотрудников, способствует ускорению обслуживания и созданию позитивного имиджа организации<sup>2</sup>. С учетом сказанного считаем необходимым на законодательном уровне изменить сроки рассмотрения обращений. Проанализировав практический опыт муниципалитетов, которые успешно применяют информационные технологии, мы пришли к выводу, что срок рассмотрения обращений, поданных в электронной форме по компетенции органа, может быть сокращен до восьми дней; при этом регламентируемый срок рассмотрения обращений, поданных в электронной форме не по компетенции органа, может составлять 15 дней; срок рассмотрения обращений, поданных на бумажном носителе, следует оставить без изменения.

### Список литературы

Васютин Ю. С. Потенциал общественного участия в процессе модернизации государственного управления в современной России // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 4. С. 73–82.

Галяева А. Ю. Право граждан на обращение: понятие и содержание // Вопросы устойчивого развития общества. 2021. № 11. С. 485–493.

Жеребин В. М. Современное восприятие времени и ускорение темпа жизни // Народонаселение. 2014. № 2. С. 72–82.

Колмогоров О. И. Цифровизация обращений граждан в органы власти: проблемы и пути решения // Гипотеза. 2020. № 1. С. 19–24.

Лапин А. Е. Обращение граждан как инструмент повышения эффективности взаимодействия населения и власти // Вестник Удмуртского университета. 2013. № 1. С. 107–114.

Майоров А. В. К методологии формирования «цифрового муниципалитета»: новая парадигма муниципального управления в условиях «цифровой экономики» // Цифровая экономика и рынок труда будущего: сб. науч. тр. СПб.: Ленингр. гос. ун-т им. А. С. Пушкина, 2019. С. 82–89.

Маякова Е. О. Административно-процессуальный порядок рассмотрения обращений граждан в контексте дигитализации // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. науч. тр. СПб.: С.-Петербург. ун-т М-ва внутр. дел Рос. Федерации, 2020. С. 271–275.

Соловьев С. Г. О совершенствовании законодательства об обращениях граждан // Российский юридический журнал. 2010. № 2. С. 139–144.

Степкин С. П. Проблемы злоупотребления правом при реализации права граждан на обращения // Российский юридический журнал. 2019. № 1. С. 54–59.

Субботин И. В. Особенности организации делопроизводства по обращениям граждан в государственных органах // Актуальные проблемы теории и практики управления социальными системами: сб. ст. VI Междунар. науч.-практ. конф. Пенза: Приволжский Дом знаний, 2017. Вып. 6. С. 126–129.

### References

Galyaeva A. Yu. (2021) Pravo grazhdan na obrashchenie: ponyatie i soderzhanie [Citizens' right to appeal: concept and content]. In *Voprosy ustoichivogo razvitiya obshchestva*, no. 11, pp. 485–493.

<sup>1</sup> Колмогоров О. И. Цифровизация обращений граждан в органы власти: проблемы и пути решения // Гипотеза. 2020. № 1. С. 19.

<sup>2</sup> Маякова Е. О. Административно-процессуальный порядок рассмотрения обращений граждан в контексте дигитализации // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: сб. науч. тр. СПб.: С.-Петербург. ун-т М-ва внутр. дел Рос. Федерации, 2020. С. 273.

Kolmogorov O. I. (2020) Tsifrovizatsiya obrashchenii grazhdan v organy vlasti: problemy i puti resheniya [Digitalization of citizens' appeals to authorities: problems and solutions]. In *Gipoteza*, no. 1, pp. 19–24.

Lapin A. E. (2013) Obrashchenie grazhdan kak instrument povysheniya effektivnosti vzaimodeistviya naseleniya i vlasti [Citizen referrals as legal implements for increasing effectiveness of cooperation between authorities and communities]. In *Vestnik Udmurtskogo universiteta*, no. 1, pp. 107–114.

Maiov A. V. (2019) K metodologii formirovaniya «tsifrovogo munitsipaliteta»: novaya paradigma munitsipal'nogo upravleniya v usloviyakh «tsifrovoy ekonomiki» [On the methodology of forming a «digital municipality»: a new paradigm of municipal management in the conditions of the «digital economy»]. In *Tsifrovaya ekonomika i rynek truda budushchego*. Saint Petersburg, Leningradskii gosudarstvennyi universitet imeni A. S. Pushkina, pp. 82–89.

Mayakova E. O. (2020) Administrativno-protsessual'nyi poryadok rassmotreniya obrashchenii grazhdan v kontekste digitalizatsii [Administrative and procedural procedure for considering citizens' appeals in the context of digitalization]. In *Aktual'nye problemy administrativnogo i administrativno-protsessual'nogo prava*. Saint Petersburg, Sankt-Peterburgskii universitet Ministerstva vnutrennikh del Rossiiskoi Federatsii, pp. 271–275.

Solov'ev S. G. (2010) O sovershenstvovanii zakonodatel'stva ob obrashcheniyakh grazhdan [On improvement of legislation on citizen addresses]. In *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, no. 2, pp. 139–144.

Stepkin S. P. (2019) Problemy zloupotrebleniya pravom pri realizatsii prava grazhdan na obrashcheniya [Problems of the abuse of rights in exercising citizens' right to apply to government bodies and local authorities]. In *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, no. 1, pp. 54–59.

Subbotin I. V. (2017) Osobennosti organizatsii deloproizvodstva po obrashcheniyam grazhdan v gosudarstvennykh organakh [Features of the organization of office work on the appeals of citizens in state bodies]. In *Aktual'nye problemy teorii i praktiki upravleniya sotsial'nymi sistemami*. Penza, Privolzhskii Dom znaniy, is. 6, pp. 126–129.

Vasyutin Yu. S. (2015) Potentsial obshchestvennogo uchastiya v protsesse modernizatsii gosudarstvennogo upravleniya v sovremennoi Rossii [The potential of public participation in the process of modernization of public administration in modern Russia]. In *Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk*, no. 4, pp. 73–82.

Zherebin V. M. (2014) Sovremennoe vospriyatie vremeni i uskorenie tempa zhizni [Modern perception of time and accelerating pace of life]. In *Narodonaselenie*, no. 2, pp. 72–82.

## УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕЗАКОННОЕ ПОЛУЧЕНИЕ КРЕДИТА: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

**Гущина Татьяна Сергеевна**

Магистрант юридического факультета Финансового университета  
при Правительстве Российской Федерации (Москва), ORCID: 0000-0003-1895-3486,  
e-mail: tanyagushina1@yandex.ru

*В статье рассмотрены проблемы применения ст. 176 Уголовного кодекса РФ, устанавливающей ответственность за незаконное получение кредита. В частности, указывается на юридико-лингвистическую неопределенность этой нормы (коррупциогенный фактор) и неточности, пробелы в описании состава преступления. Предлагаются основные способы решения выявленных проблем.*

*Ключевые слова: кредит, незаконное получение кредита, экономические преступления, уголовная ответственность, правоприменительная практика*

*Для цитирования: Гущина Т. С. Уголовная ответственность за незаконное получение кредита: проблемы правоприменительной практики // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2022. № 6. С. 16–19. DOI: [https://doi.org/10.34076/22196838\\_2022\\_6\\_16](https://doi.org/10.34076/22196838_2022_6_16).*

## CRIMINAL LIABILITY FOR ILLEGAL OBTAINING OF A LOAN: PROBLEMS OF LAW ENFORCEMENT PRACTICE

**Gushina Tatiana**

Master student, Financial University under the Government of the Russian Federation (Moscow),  
ORCID: 0000-0003-1895-3486, e-mail: tanyagushina1@yandex.ru

*The article deals with the problems of applying Art. 176 of the Criminal Code of the Russian Federation, which establishes criminal liability for the illegal obtaining of a loan. In particular, it points out the legal and linguistic ambiguity of this norm (corruption factor) and inaccuracies and gaps in the description of the corpus delicti. The main ways of solving the identified problems are suggested.*

*Key words: credit, illegal obtaining of a loan, economic crimes, criminal liability, law enforcement practice*

*For citation: Gushina T. (2022) Criminal liability for illegal obtaining of a loan: problems of law enforcement practice. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 6, pp. 16–19, DOI: [http://doi.org/10.34076/22196838\\_2022\\_6\\_16](http://doi.org/10.34076/22196838_2022_6_16).*

Важность выявления и пресечения преступлений, связанных с незаконным получением кредита, заключается в том, что кредит – основной финансовый инструмент национальной экономики. На кредитных отношениях базируется вся денежно-кредитная политика России<sup>1</sup>. Именно поэтому кредитные преступления при условии их масштабности могут вызвать негативные процессы в экономике.

С 2017 по 2021 г. удельный вес осужденных за преступления в сфере экономической деятельности (гл. 22 УК РФ) в общем количестве осужденных по всем престу-

<sup>1</sup> Толстиков В. А., Карпукова Л. Э. О некоторых особенностях и проблемах реализации уголовной ответственности за незаконное получение кредита (ст. 176 УК РФ) // Вопросы российской юстиции. 2021. № 12. С. 424.

плениям, предусмотренным УК РФ, вырос с 0,91 % до 1,45 %. У данной динамики есть своя особенность: при снижении количества осужденных по всем статьям УК РФ происходит рост осужденных за экономические преступления. С 2017 по 2021 г. количество осужденных за преступления, предусмотренные гл. 22 УК РФ, увеличилось на 28,6 % – с 6375 до 8199 человек. При этом доля осужденных за преступление, предусмотренное ст. 176 УК РФ, в числе осужденных за преступления в сфере экономической деятельности за тот же период снизилась с 1,11 % до 0,18 %<sup>1</sup>.

Уменьшение количества осужденных по ст. 176 УК РФ ставит вопрос о том, как на практике применяется данная норма, какие проблемы вызывает у правоприменителей. Или же незначительное количество осужденных за незаконное получение кредита есть результат жесткой политики банков в части проверки (андеррайтинга) своих клиентов?

Согласно диспозиции ст. 176 УК РФ незаконным получением кредита является получение кредита через представление кредитору заведомо ложных сведений о хозяйственном положении или финансовом состоянии заемщика, если такое деяние причинило крупный ущерб. То есть само действие по получению кредита не является противоправным, а представление ложных сведений для получения кредита и, как следствие, его получение влекут юридическую ответственность<sup>2</sup>.

Определим основные проблемы применения ст. 176 УК РФ:

1. Отсутствие единого понятийного аппарата. В ст. 176 УК РФ есть несколько законодательно не закрепленных терминов: «кредит», «хозяйственное положение», «финансовое состояние», «государственный целевой кредит».

Термин «кредит» в экономической литературе имеет множество вариантов толкования. Однако в законодательстве РФ его значение не раскрывается. В частности, в Гражданском кодексе РФ используется этот термин, но закреплено определение понятия «кредитный договор». Это два разных понятия. Например, в классическом определении термина «кредит» указывается на три его основных признака: срочность, возвратность, платность, тогда как дефиниция понятия «кредитный договор» не отражает эту особенность.

При применении ч. 1 ст. 176 УК РФ встает вопрос: возможно ли финансовые инструменты отнести к кредиту? Например, факторинг, с одной стороны, это кредитный финансовый инструмент, обладающий признаками платности, срочности, возвратности, но, с другой стороны, это не классический кредит. В данной ситуации возникают сложности с корректной квалификацией преступлений, объектом которых является не классический кредит, а производный финансовый инструмент (факторинг, лизинг, гарантии и т. д.)<sup>3</sup>.

Термины «хозяйственное положение» и «финансовое состояние» также присутствуют в экономической литературе. Но ни в одном нормативном правовом акте не закреплен перечень документов, которые могут характеризовать хозяйственное положение или финансовое состояние объекта. Такая юрико-лингвистическая неопределенность является коррупциогенным фактором: суды самостоятельно, по своему усмотрению могут включать или исключать из доказательств документы, которые могут содержать ложные сведения о финансовом состоянии или хозяйственном положении объекта.

Понятие «государственный целевой кредит», которое используется в ч. 2 ст. 176 УК РФ, также не раскрывается в законодательстве. В Бюджетном кодексе РФ приведены определения бюджетного кредита и государственного кредита. Возможно, законодатель под термином «государственный целевой кредит» понимает бюджетный кредит или государственный кредит. Но диспозиция ч. 2 ст. 176 УК РФ не является в действующей редакции бланкетной.

2. Определение в качестве субъекта преступления только руководителя организации или индивидуального предпринимателя. То есть не учитывается такой сегмент

<sup>1</sup> Данные судебной статистики // Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <http://www.cdcp.ru/index.php?id=79> (дата обращения: 18.09.2022).

<sup>2</sup> Батюкова В. Е. К вопросу о применении нормы, предусмотренной ст. 176 УК РФ // Вестник экономической безопасности. 2019. № 1. С. 160–162.

<sup>3</sup> Толстиков В. А., Карпукова Л. Э. Указ. соч. С. 430.

заемщиков, как физические лица<sup>1</sup>. А, согласно данным Банка России, количество кредитов, выданных физическим лицам, в среднем составляет треть от общего кредитного портфеля кредитной организации. В 2021 г. физическим лицам было выдано 16,85 млн кредитов, а в 2020 г. – 14,67 млн<sup>2</sup>. Следовательно, вероятность преступных действий физических лиц при получении кредита довольно высока.

На данный момент действия физических лиц при незаконном получении кредита квалифицируются по ст. 165 УК РФ, при этом данная норма не отражает специфики именно кредитных отношений.

3. Определение состава преступления, предусмотренного ст. 176 УК РФ, как материального. Материальный состав преступления подразумевает, что преступление считается оконченным в момент наступления общественно опасных последствий. Общественно опасным последствием незаконного получения кредита является причинение крупного ущерба в размере более 2 млн 250 тыс. руб., в сумму ущерба также включается упущенная выгода (например, проценты за пользование кредитом)<sup>3</sup>. В данном случае сложность представляет расчет упущенной выгоды. Например, неясно, как произвести расчет процентов за пользование кредитом за период, который еще не наступил, но факт преступления уже выявлен. Для банка упущенной выгодой будут проценты за пользование кредитом за весь период кредитования. Но при выявлении факта незаконного получения кредита включение процентов за пользование кредитом за будущие периоды в сумму упущенной выгоды некорректно. Данное обстоятельство затрудняет квалификацию правонарушения как административного или уголовного.

4. Отсутствие в ст. 176 УК РФ квалифицирующих признаков преступления. Процесс подготовки документов для подачи заявки в кредитную организацию в целях получения кредита всегда сложный, в нем участвуют несколько подразделений организации. Например, бухгалтерия отвечает за бухгалтерскую отчетность, отдел обеспечения – за документы по аренде, финансовый отдел – за интегрированную отчетность, отчетность по форме банка и т. д. Поэтому в большинстве случаев осуществить незаконное получение кредита в одиночку невозможно. Рассматриваемое преступление, как правило, совершается группой лиц по предварительному сговору или организованной группой.

Также в ст. 176 УК РФ отсутствует градация общественной опасности деяния в зависимости от суммы ущерба. Ущерб определен только как крупный. При этом в смежных ст. 159.1 и 165 УК РФ присутствует разделение ущерба на крупный и особо крупный. Это позволяет назначать преступнику более справедливое наказание.

Можно предложить следующие способы решения указанных проблем применения ст. 176 УК РФ:

1. Закрепление на законодательном уровне основных экономических терминов, в том числе термина «кредит». В условиях развивающегося финансового рынка понятие «кредит» обязательно должно включать в себя перечень финансовых инструментов, которые в силу своей экономической сущности являются разновидностью кредита.

2. Утверждение постановлением Правительства РФ или указанием Центрального банка РФ списка документов, отражающих финансовое состояние и хозяйственное положение организаций или индивидуальных предпринимателей.

3. Внесение в Бюджетный кодекс РФ изменения – добавление нового понятия «государственный целевой кредит».

4. Дополнение ст. 176 УК РФ общим субъектом преступления – «вменяемое физическое лицо, достигшее возраста 16 лет».

5. Изменение состава преступления, предусмотренного ст. 176 УК РФ, с материального на формальный. В этом случае указание на размер ущерба необходимо заме-

<sup>1</sup> Булычев Е. Н. Особенности уголовной ответственности за незаконное получение кредита (ст. 176 УК РФ) и ее соответствие конституционному принципу равной защиты всех форм собственности // Евразийская адвокатура. 2018. № 6. С. 58.

<sup>2</sup> Сведения о размещенных и привлеченных средствах // Центральный банк Российской Федерации: сайт. URL: [https://www.cbr.ru/statistics/bank\\_sector/sors/](https://www.cbr.ru/statistics/bank_sector/sors/) (дата обращения 18.09.2022).

<sup>3</sup> Вольдимарова Н. Г. Проблемы установления уголовной ответственности за преступления в сфере кредитования // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 34. С. 63.

нить указанием на размер выданного кредита<sup>1</sup>. Следовательно, уголовная ответственность за незаконное получение кредита будет возникать при условии выдачи кредита сверх определенной суммы без учета причинения или не причинения ущерба (упущенной выгоды).

4. Добавление в ст. 176 УК РФ квалифицирующих признаков: совершение преступления группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, а также совершение преступления с причинением ущерба в особо крупном размере. И установление для таких деяний более сурового наказания.

Такое общественно опасное деяние, как незаконное получение кредита, в современных экономических условиях может послужить причиной дестабилизации национальной экономики. Поэтому важно скорректировать законодательство так, чтобы ст. 176 УК РФ стала «рабочей».

### Список литературы

Батюкова В. Е. К вопросу о применении нормы, предусмотренной ст. 176 УК РФ // Вестник экономической безопасности. 2019. № 1. С. 160–162.

Берковская С. А. Статья 176 Уголовного кодекса Российской Федерации: проблемы применения и пути совершенствования // Legal Concept. 2021. Т. 2. № 2. С. 164–169.

Булычев Е. Н. Особенности уголовной ответственности за незаконное получение кредита (ст. 176 УК РФ) и ее соответствие конституционному принципу равной защиты всех форм собственности // Евразийская адвокатура. 2018. № 6. С. 56–59.

Вольдимарова Н. Г. Проблемы установления уголовной ответственности за преступления в сфере кредитования // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 34. С. 62–70.

Толстикова В. А., Карпукова Л. Э. О некоторых особенностях и проблемах реализации уголовной ответственности за незаконное получение кредита (ст. 176 УК РФ) // Вопросы российской юстиции. 2021. № 12. С. 422–441.

### References

Batyukova V. E. (2019) K voprosu o primenenii normy, predusmotrennoi st. 176 UK RF [On the question of the application of the norm provided for by Art. 176 of the Criminal Code of the Russian Federation]. In *Vestnik ekonomicheskoi bezopasnosti*, no. 1, pp. 160–162.

Berkovskaya S. A. (2021) Stat'ya 176 Ugolovnogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii: problemy primeneniya i puti sovershenstvovaniya [Article 176 of the Criminal Code of the Russian Federation: problems of application and ways of improvement]. In *Legal Concept*, vol. 2, no. 2, pp. 164–169.

Bulychev E. N. (2019) Osobennosti ugolovnoi otvetstvennosti za nezakonnoe poluchenie kredita (st. 176 UK RF) i ee sootvetstvie konstitutsionnomu printsipu ravnoi zashchity vsekh form sobstvennosti [Features of criminal liability for illegal receipt of a loan (Article 176 of the Criminal Code of the Russian Federation) and its compliance with the constitutional principle of equal protection of all forms of ownership]. In *Evraziiskaya advokatura*, no. 6, pp. 56–59.

Vol'dimarova N. G. (2019) Problemy ustanovleniya ugolovnoi otvetstvennosti za prestupleniya v sfere kreditovaniya [Problems of establishing criminal liability for crimes in the sphere of crediting]. In *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo*, no. 34, pp. 62–70.

Tolstikov V. A., Karpukova L. E. (2021) O nekotorykh osobennostyakh i problemakh realizatsii ugolovnoi otvetstvennosti za nezakonnoe poluchenie kredita (st. 176 UK RF) [On some features and problems of implementing criminal liability for illegally obtaining a loan (Article 176 of the Criminal Code of the Russian Federation)]. In *Voprosy rossiiskoi yustitsii*, no. 12, pp. 422–441.

<sup>1</sup> Берковская С. А. Статья 176 Уголовного кодекса Российской Федерации: проблемы применения и пути совершенствования // Legal Concept. 2021. Т. 2. № 2. С. 166.

## О ПРОЦЕССУАЛЬНОМ ПРАВОПРЕЕМСТВЕ ОТДЕЛЬНЫХ УЧАСТНИКОВ УГОЛОВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

**Мусаткина Арина Игоревна**

Студент Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева (Екатеринбург), ORCID: 0000-0002-1330-0868, e-mail: arina\_musatkina@mail.ru

Отечественным уголовно-процессуальным законом в строго определенных случаях предусматривается возможность перехода процессуальных прав от одного лица к другому, однако законодатель не называет данный процесс правопреемством, а равно не определяет подробный порядок «замены» участника уголовного судопроизводства его правопреемником. Судебная практика подтверждает наличие проблемы недостаточного правового регулирования института уголовно-процессуального правопреемства, по данному вопросу выражена не одна правовая позиция Конституционного Суда РФ; тем не менее соответствующие изменения в Уголовно-процессуальный кодекс РФ до сих пор не внесены. Автор отмечает особенности и недостатки, связанные с процессуальным правопреемством статуса такого участника уголовного судопроизводства, как потерпевший. В частности, указывается на недопустимость правопреемства в отношении потерпевшего – юридического лица, а также на отсутствие подробной регламентации процедуры перехода прав умершего потерпевшего к его правопреемникам. На основе выводов Верховного Суда РФ высказывается мнение о возможности применения по аналогии к статусу гражданского истца положений, предусматривающих правопреемство потерпевшего. Приводятся подходы законодателей ряда государств-участников СНГ к регулированию института правопреемства. Уделяется внимание вопросу о возможности перехода прав умершего подозреваемого (обвиняемого) к его близким родственникам. Подчеркивается допустимость исключительно процессуального правопреемства статуса подозреваемого (обвиняемого).

*Ключевые слова:* правопреемство в уголовном процессе, правопреемник, потерпевший, гражданский истец, обвиняемый

*Для цитирования:* Мусаткина А. И. О процессуальном правопреемстве отдельных участников уголовного судопроизводства // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2022. № 6. С. 20–26. DOI: [https://doi.org/10.34076/22196838\\_2022\\_6\\_20](https://doi.org/10.34076/22196838_2022_6_20).

## ON THE PROCEDURAL SUCCESSION OF INDIVIDUAL PARTICIPANTS IN CRIMINAL PROCEEDINGS

**Musatkina Arina**

Student, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (Yekaterinburg), ORCID: 0000-0002-1330-0868, e-mail: arina\_musatkina@mail.ru

*The domestic criminal procedure law, in strictly defined cases, provides for the possibility of transferring procedural rights from one person to another. Still, the legislator does not call this process «succession», nor does it provide a detailed procedure for the «replacement» of a participant in criminal proceedings by a successor. Judicial practice confirms the existence of a problem with insufficient legal regulation of the institution of criminal procedural succession, and the Constitutional Court of the Russian Federation has expressed more than one legal position on this issue. However, the relevant amendments to the Criminal Procedural Code of the Russian Federation have not yet been made. The author notes the features and disadvantages associated with the procedural succession of the status of such a participant in criminal proceedings as a victim. In particular, she points out the inadmissibility of succession*

*of the status of a victim-corporation, as well as the lack of detailed regulation of the procedure for transferring the rights of a deceased victim to their legal successors. Based on the conclusions of the Supreme Court of the Russian Federation, the author suggests that the provisions providing for the succession of a victim can be applied by analogy to the status of a civil claimant. The approaches of legislators of some member states of the Commonwealth of Independent States to the regulation of the succession institution are presented. Attention is paid to the issue of the possibility of transferring the rights of a deceased suspect (accused) to their close relatives. It is emphasized that the succession of the status of a suspect (accused) can be exclusively procedural.*

*Key words: succession in criminal proceedings, legal successor, victim, civil claimant, accused*

*For citation: Musatkina A. (2022) On the procedural succession of individual participants in criminal proceedings. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnaluu»*, no. 6, pp. 20–26, DOI: [http://doi.org/10.34076/22196838\\_2022\\_6\\_20](http://doi.org/10.34076/22196838_2022_6_20).*

По мнению ряда авторов, формулировка «переход прав», которая используется в законах и литературе, является условной, так как во владение другого лица может быть передана только вещь, а не право<sup>1</sup>, представляющее собой юридическую категорию<sup>2</sup>. Тем не менее видится обоснованным тезис о том, что, исходя из положений российского законодательства, допустимо и предпочтительно использовать термин «правопреемство», означающий замену субъекта в правоотношении с одновременным переходом прав и обязанностей от одного субъекта к другому<sup>3</sup>.

Институт процессуального правопреемства, подразумевающий замену выбывшей стороны в спорном правоотношении правопреемником, прямо закреплен в ст. 44 Гражданского процессуального кодекса РФ и в ст. 48 Арбитражного процессуального кодекса РФ. В свою очередь, уголовно-процессуальный закон не только не предусматривает замену участвующего в процессе лица, но и вовсе не использует термины «правопреемство» или «правопреемник». Думается, это можно объяснить тем, что инициирование или продолжение производства по уголовному делу как на досудебных стадиях, так и в суде возможно даже без одного из ключевых участников процесса со стороны обвинения – потерпевшего; тогда как судебное разбирательство по гражданскому делу в случае, когда одна из сторон «исчезает» и нет возможности вступления в процесс ее правопреемника, недопустимо, что подтверждается положениями ст. 220 ГПК РФ<sup>4</sup>; аналогичное основание прекращения арбитражного дела закреплено в п. 6 ч. 1 ст. 150 АПК РФ<sup>5</sup>.

В доктрине материального уголовного права потерпевший от преступления признается факультативным признаком состава преступления и не отождествляется с объектом преступления. Для уголовного же процесса, напротив, объектом преступления всегда будет именно потерпевший в материально-правовом смысле этого понятия.

Уголовное право использует термин «потерпевший от преступления» в широком смысле, подразумевая под ним не только отдельных физических или юридических лиц, но и общество в целом и даже государство, интересам которого в результате совершения отдельных видов преступлений причиняется вред. В соответствии же с ч. 1 ст. 42 Уголовно-процессуального кодекса РФ потерпевшим является физическое лицо, которому преступлением причинен физический, имущественный, моральный вред, а также юридическое лицо в случае причинения преступлением вреда его

<sup>1</sup> Рясенцев В. А. Правопреемство в судебной и нотариальной практике // Советская юстиция. 1977. № 20. С. 7.

<sup>2</sup> Толстой В. С. Исполнение обязательств. М.: Юрид. лит., 1973. С. 173.

<sup>3</sup> Носов Д. В. Правопреемство в российском праве. Пермь: ПГНИУ, 2013. С. 41.

<sup>4</sup> Суд прекращает производство по делу в случае, если после смерти гражданина, являвшегося одной из сторон по делу, спорное правоотношение не допускает правопреемство или ликвидации организации, являвшейся одной из сторон по делу, завершена.

<sup>5</sup> Арбитражный суд прекращает производство по делу, если установит, что после смерти гражданина, являющегося стороной в деле, спорное правоотношение не допускает правопреемства.

имуществу и деловой репутации. Очевидно, что понимание потерпевшего в уголовно-процессуальном праве существенно отличается от его уголовно-правового толкования: публично-правовые образования не могут быть признаны потерпевшими с позиции УПК РФ, поскольку правила о юридических лицах применимы к ним лишь при регулировании гражданских правоотношений (п. 2 ст. 124 Гражданского кодекса РФ).

Соответственно, в уголовном процессе возможны ситуации, при которых допускается производство без участия потерпевшего. Например, при совершении государственной измены (ст. 275 Уголовного кодекса РФ) для уголовного права потерпевшим является государство, его интересы в ходе судебного процесса будет представлять прокурор. Но можно ли в обозначенном примере говорить о процессуальном правопреемстве потерпевшего?

Уголовно-процессуальный закон допускает своеобразное правопреемство статуса потерпевшего лишь в двух случаях: 1) по уголовным делам о преступлениях, последствием которых явилась смерть лица, права потерпевшего переходят к одному из его близких родственников (ч. 8 ст. 42 УПК РФ); 2) в случае смерти потерпевшего уголовное дело возбуждается путем подачи заявления его близким родственником или в порядке, установленном ч. 3 ст. 318 (ч. 2 ст. 318 УПК РФ)<sup>1</sup>. Данный перечень является закрытым и исчерпывающим, так как само по себе правопреемство потерпевшего (именно процессуальное) запрещено<sup>2</sup>.

Прокурор, выполняя одну из возложенных на него ч. 1 ст. 37 УПК РФ функций, а именно осуществляя от имени государства уголовное преследование в ходе уголовного судопроизводства, не является правопреемником потерпевшего – Российской Федерации по нескольким причинам: во-первых, самого по себе потерпевшего как участника уголовного процесса в данной ситуации нет, так как государство не может быть признано таковым по смыслу УПК РФ; во-вторых, прокурор – это самостоятельный участник со стороны обвинения, действующий в интересах государства, и он не может считаться потерпевшим, который имеет в уголовном деле охраняемый законом, защищаемый или представляемый личный интерес. Прокурор в таких случаях выступает законным представителем потерпевшего, а при предъявлении им гражданского иска (ч. 3 ст. 44 УПК РФ) – истцом по аналогии с гражданским процессом (ч. 2 ст. 45 ГПК РФ).

Напомним, что потерпевшим по уголовному делу может быть признано и юридическое лицо. Однако УПК РФ не предполагает правопреемства в отношении потерпевшего – юридического лица в случае его ликвидации или реорганизации; причем нормы ч. 8 ст. 42 и ч. 2 ст. 318 УПК РФ неприменимы к юридическим лицам даже по аналогии, так как это может привести к совпадению в одном лице потерпевшего и подозреваемого (обвиняемого) – руководителя организации-правопреемника, что противоречит принципу состязательности сторон в уголовном судопроизводстве (ст. 15 УПК РФ). Ко всему прочему, если правопреемник – юридическое лицо будет учреждено уже после совершения преступления, то это полностью исключает возможность причинения ему вреда данным деянием<sup>3</sup>.

Бликие родственники и (или) близкие лица, а при их отсутствии – родственники, которые наделяются правами потерпевшего в случае наступления его смерти как последствия совершения расследуемого преступления, в УПК РФ не именуется его правопреемниками, не наделены самостоятельными процессуальными статусами, а объем их прав ограничивается тем перечнем, который приведен в ст. 42 УПК РФ.

Обращает на себя внимание и то, что в отечественном уголовно-процессуальном законе не урегулирован порядок реализации ч. 8 ст. 42 УПК РФ; иными словами, абстрактная формулировка «права потерпевшего, предусмотренные настоящей статьей, переходят к...» не дает полного представления о том, как на практике осуществляется один из допустимых законом вариантов процессуального правопреемства.

<sup>1</sup> Прошляков А. Д. О неотчуждаемости статуса юридического лица – потерпевшего по уголовному делу // Российский юридический журнал. 2009. № 5. С. 207.

<sup>2</sup> Козубенко Ю. В. Механизм уголовно-правового регулирования и антисистема. Екатеринбург: УМЦ УПИ, 2013. С. 182

<sup>3</sup> Уголовный процесс: учеб. / под ред. А. Д. Прошлякова, В. С. Балакшина, Ю. В. Козубенко. М.: Норма : ИНФРА-М, 2022. С. 194.

В частности, остаются неразрешенными следующие вопросы: каким субъектом и по какому критерию будет определяться лицо, к которому перейдут процессуальные права погибшего потерпевшего; нужно ли получать согласие этого лица на участие в производстве по уголовному делу в качестве правопреемника; по чьей инициативе осуществляется правопреемство; каким процессуальным документом оно оформляется и т. д.

В п. 5 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 29 июня 2010 г. № 17 «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве» лишь частично освещаются некоторые из обозначенных проблем<sup>1</sup>, что объясняется конституционным принципом разделения властей (ст. 10 Конституции РФ), в силу которого суд не может выходить за пределы своих полномочий и подменять собой законодателя.

Согласно п. 4 ст. 5 УПК РФ к близким родственникам относятся супруг, супруга, родители, дети, усыновители, усыновленные, родные братья и родные сестры, дедушка, бабушка, внуки. Близких лиц в п. 3 названной статьи законодатель определил по остаточному принципу (иные, за исключением близких родственников и родственников), а также как лиц, состоящих в свойстве с потерпевшим, и лиц, жизнь, здоровье и благополучие которых дороги потерпевшему в силу сложившихся личных отношений. Исходя из приведенных дефиниций, круг потенциальных правопреемников достаточно широк, ведь может оказаться, что у умершего потерпевшего осталось несколько поколений близких родственников, а к близким лицам, руководствуясь оценочным легальным определением, вполне допустимо отнести десятки людей из его окружения.

В контексте обозначенной проблемы уместно обратиться к международному опыту регламентации процедуры правопреемства на примере положений уголовно-процессуальных законов стран-участников Содружества Независимых Государств (далее – СНГ, Содружество).

В 1996 г. был принят Модельный уголовно-процессуальный кодекс для государств-членов СНГ (далее – Модельный УПК), который представляет собой рекомендательный законодательный акт. Бесспорно, тексты модельных законов не всегда берутся за основу или учитываются законодателем<sup>2</sup>. Вместе с тем уголовно-процессуальные законы отдельных стран-участников СНГ позаимствовали ряд положений Модельного УПК как в их «первозданном» виде, так и с внесением некоторых изменений.

Глава 13 Модельного УПК называется «Представители и правопреемники», а содержащаяся в ней ст. 114 регулирует процессуальный статус правопреемника потерпевшего, который отнесен к другим лицам, участвующим в уголовном судопроизводстве. Кроме того, данная норма отвечает на поставленный ранее вопрос об инициаторе перехода процессуальных прав умершего потерпевшего: им является один из его близких родственников, выразивший соответствующее желание, при этом если таких лиц несколько, то выбор правопреемника осуществляется прокурором или судом.

Положения, регламентирующие порядок появления в производстве по уголовному делу фигуры правопреемника потерпевшего, были закреплены в УПК Республики Армения (ст. 80), УПК Азербайджанской Республики (ст. 106), УПК Республики Казахстан (ст. 71), УПК Кыргызской Республики (ст. 40). Наиболее необычными видятся подходы, использованные в УПК Азербайджанской Республики и УПК Республики Армения: первый в случае отсутствия у погибшего потерпевшего как близких, так и других родственников признает в качестве его правопреемника адвоката; второй позволяет вызвать правопреемника потерпевшего для участия в процессе в качестве

<sup>1</sup> Пленум Верховного Суда РФ разъясняет ч. 8 ст. 42 УПК РФ следующим образом: в случае признания потерпевшим одного из близких лиц в постановлении или определении должны быть приведены сведения, на основании которых судом сделан вывод о том, что указанное лицо является близким погибшему. Если преступлением затрагиваются права и законные интересы сразу нескольких близких родственников и (или) близких лиц погибшего, а в случае их отсутствия – родственников погибшего и они ходатайствуют о предоставлении им прав потерпевшего, эти лица признаются потерпевшими на основании мотивированного решения суда.

<sup>2</sup> Юртаева Е. А. Вопросы соотношения модельного и национального законодательства // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 2000. № 3. С. 191.

свидетеля, что буквально подразумевает наличие у соответствующего лица двойного процессуального статуса.

Анализ уголовно-процессуальных законов зарубежных стран подтверждает необходимость внесения в УПК РФ дополнений, касающихся регулирования перехода процессуальных прав умершего потерпевшего к его правопреемнику.

В соответствии с ч. 1 ст. 44 УПК РФ гражданским истцом является физическое или юридическое лицо, предъявившее требование о возмещении имущественного вреда или компенсации морального вреда, при наличии оснований полагать, что данный вред причинен ему непосредственно преступлением. Зачастую процессуальный статус гражданского истца приобретает потерпевший, который непосредственно при производстве по уголовному делу заявляет гражданский иск. Ранее уже было сказано, что правопреемство в уголовном процессе возможно в случае наступления смерти потерпевшего как последствия расследуемого преступления. В то же время в УПК РФ нет положения, регламентирующего переход процессуальных прав умершего потерпевшего к другому лицу в части предъявления гражданского иска. Несмотря на это, в данной ситуации нет никаких препятствий для применения по аналогии ч. 8 ст. 42 УПК РФ, что подтверждается п. 14 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 13 октября 2020 г. № 23 «О практике рассмотрения судами гражданского иска по уголовному делу»<sup>1</sup>.

Одним из оснований прекращения уголовного дела является смерть подозреваемого или обвиняемого. В то же время УПК РФ позволяет продолжить производство по уголовному делу, если на этом настаивают близкие родственники умершего в целях его реабилитации, тем самым обеспечивая возможность защиты конституционных прав умершего подозреваемого (обвиняемого)<sup>2</sup>. В связи с этим возникает вопрос о возможности «замены» подозреваемого (обвиняемого) кем-то другим – иными словами, о правопреемстве статуса подозреваемого (обвиняемого).

Представляется, что в данном случае возможно только процессуальное правопреемство по аналогии с переходом процессуальных прав умершего потерпевшего (ч. 8 ст. 42 УПК РФ): права обвиняемого перейдут к одному из его близких родственников. Но это не означает материально-правовое правопреемство, т. е. фактическую замену одного из элементов состава преступления – его субъекта<sup>3</sup>. Указанная аналогия должна предполагать предоставление потенциальным правопреемникам тех прав, которыми должен был обладать умерший подозреваемый (обвиняемый), ведь отсутствие возможности отстаивать свои права и законные интересы любыми не запрещенными законом способами означало бы умаление чести и достоинства личности самим государством<sup>4</sup>.

Данная позиция подтверждается позицией Конституционного Суда РФ, который указал федеральному законодателю на необходимость предусмотреть в уголовно-процессуальном законе перечень лиц, которым, помимо близких родственников, может быть предоставлено право настаивать на продолжении производства по уголовному делу с целью возможной реабилитации умершего, процессуальные формы их допуска к участию в деле и соответствующий правовой статус<sup>5</sup>. Впрочем, необходимые изменения в УПК РФ так и не были внесены. Законодатель в отношении правопреемников умершего подозреваемого (обвиняемого) ограничивается формули-

<sup>1</sup> Если потерпевшими по уголовному делу о преступлении, последствием которого явилась смерть человека, признаны несколько близких родственников и (или) близких лиц погибшего, а при их отсутствии или невозможности участия в уголовном судопроизводстве – несколько его родственников, то каждый из них вправе предъявить гражданский иск, содержащий самостоятельное требование о компенсации морального вреда.

<sup>2</sup> Карпенко В. М. О процессуальном порядке прекращения уголовного дела в связи со смертью подозреваемого (обвиняемого) // Российский следователь. 2014. № 2. С. 13.

<sup>3</sup> Козубенко Ю. В. Указ. соч. С. 149.

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24 апреля 2003 г. № 7-П по делу о проверке конституционности положения пункта 8 Постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с жалобой гражданки Л. М. Запорожец.

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2011 г. № 16-П по делу о проверке конституционности положений пункта 4 части первой статьи 24 и пункта 1 статьи 254 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С. И. Александрина и Ю. Ф. Ващенко.

ровкой «иные лица, чьи интересы затрагиваются производимыми процессуальными действиями и принимаемыми процессуальными решениями» (ч. 1 ст. 123 УПК РФ). Вместе с тем право на судебную защиту нарушенных прав и законных интересов как самого умершего подозреваемого (обвиняемого), так и его правопреемников обусловлено не только формальным признанием лица тем или иным участником уголовного судопроизводства, но и наличием существенных признаков, характеризующих его фактическое положение<sup>1</sup>. Поэтому, если лицо, в отношении которого совершались любые предусмотренные законом действия, направленные на установление факта совершения им преступления<sup>2</sup>, скончалось до наделения его процессуальным статусом подозреваемого, процессуальное правопреемство также возможно.

Показательным видится производство по уголовному делу в отношении аудитора С. Магнитского, которое сначала было прекращено по нереабилитирующему основанию – в связи с его смертью (п. 4 ч. 1 ст. 24 УПК РФ), а через два года возобновлено со ссылкой на правовую позицию Конституционного Суда РФ о невозможности прекращать уголовные дела из-за смерти подозреваемых (обвиняемых) без согласия их родственников.

Близкие родственники С. Магнитского не возражали против прекращения уголовного дела, однако после принятия решения о продолжении расследования посчитали, что это было сделано с целью установления его виновности, а не реабилитации. Они также сочли недопустимым факт уголовного преследования умершего, в том числе потому, что это нарушало презумпцию невиновности С. Магнитского и его конституционное право на защиту. Мать аудитора, Наталья Магнитская, в 2012 г. обращалась в Конституционный Суд РФ с просьбой о разъяснении его постановления от 14 июля 2011 г. № 16-П. В частности, ей был поставлен следующий вопрос: являются ли близкие родственники умершего подозреваемого (обвиняемого), в отношении которого производство по уголовному делу было возобновлено по инициативе органа, осуществляющего производство по уголовным делам, участниками уголовного процесса? Ответ на него не был сформулирован ни Конституционным Судом РФ в определении от 22 марта 2012 г. № 423-О-Р<sup>3</sup>, ни законодателем в УПК РФ, в связи с чем обозначенная проблема, связанная с отсутствием конкретного процессуального статуса близких родственников умершего подозреваемого (обвиняемого), остается актуальной.

Анализ соответствующих положений УПК РФ дает основания заключить: возможность процессуального правопреемства в определенных случаях, а также порядок его реализации описаны в нормах закона весьма поверхностно. Права и законные интересы личности должны быть защищены не только в период жизни человека, но и после его смерти<sup>4</sup>. По этой причине видится важным регламентировать процесс перехода прав умершего участника уголовного судопроизводства к его близким родственникам (близким лицам, родственникам), учитывая при этом морально-этические аспекты и гарантируя последним право «защитить честь и достоинство умершего и добрую память о нем»<sup>5</sup>.

### Список литературы

Айвар Л. К., Трунов И. Л. Мертвые подозреваемые не замолчат // Вестник Российской академии естественных наук. 2011. № 3. С. 107–111.

Карпенко В. М. О процессуальном порядке прекращения уголовного дела в связи со смертью подозреваемого (обвиняемого) // Российский следователь. 2014. № 2. С. 12–16.

<sup>1</sup> Айвар Л. К., Трунов И. Л. Мертвые подозреваемые не замолчат // Вестник Российской академии естественных наук. 2011. № 3. С. 109.

<sup>2</sup> Мещерякова Ю. О. Производство по уголовному делу в отношении умершего: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2018. С. 127.

<sup>3</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 22 марта 2012 г. № 423-О-Р «Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства гражданки Магнитской Натальи Николаевны о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2011 года № 16-П».

<sup>4</sup> Чернова С. С. Процессуальные последствия смерти потерпевшего // Вестник Омской юридической академии. 2015. № 1. С. 71.

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 2011 г. № 16-П по делу о проверке конституционности положений пункта 4 части первой статьи 24 и пункта 1 статьи 254 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан С. И. Александрина и Ю. Ф. Ващенко.

Козубенко Ю. В. Механизм уголовно-правового регулирования и антисистема. Екатеринбург: УМЦ УПИ, 2013. 304 с.

Мещерякова Ю. О. Производство по уголовному делу в отношении умершего: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2018. 217 с.

Носов Д. В. Правопреемство в российском праве. Пермь: ПГНИУ, 2013. 199 с.

Прошляков А. Д. О неотчуждаемости статуса юридического лица – потерпевшего по уголовному делу // Российский юридический журнал. 2009. № 5. С. 206–208.

Рясенцев В. А. Правопреемство в судебной и нотариальной практике // Советская юстиция. 1977. № 20. С. 6–8.

Толстой В. С. Исполнение обязательств. М.: Юрид. лит., 1973. 207 с.

Уголовный процесс: учеб. / под ред. А. Д. Прошлякова, В. С. Балакшина, Ю. В. Козубенко. М.: Норма : ИНФРА-М, 2022. 888 с.

Чернова С. С. Процессуальные последствия смерти потерпевшего // Вестник Омской юридической академии. 2015. № 1. С. 70–73.

Юртаева Е. А. Вопросы соотношения модельного и национального законотворчества // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 2000. № 3. С. 189–193.

## References

Aivar L. K., Trunov I. L. (2011) Mertvye podozrevaemye ne zamolchat [Dead suspects do not have fallen silent]. In *Vestnik Rossiiskoi akademii estestvennykh nauk*, no. 3, pp. 107–111.

Chernova S. S. (2015) Protsessual'nye posledstviya smerti poterpevshego [Procedural consequences of the victim's death]. In *Vestnik Omskoi yuridicheskoi Akademii*, no. 1, pp. 70–73.

Karpenko V. M. (2014) O protsessual'nom poryadke prekrashcheniya ugovnogo dela v svyazi so smert'yu podozrevaemogo (obvinyaemogo) [About the procedural order of the termination of criminal proceedings in connection with the death of the suspect (accused)]. In *Rossiiskii sledovatel'*, no. 2, pp. 12–16.

Kozubenko Yu. V. (2013) *Mekhanizm ugovno-pravovogo regulirovaniya i antisistema* [Mechanism of criminal law regulation and anti-system]. Yekaterinburg, UMTs UPI, 304 p.

Meshcheryakova Yu. O. (2018) *Proizvodstvo po ugovnomu delu v otnoshenii umershego: dis. ... kand. yurid. nauk* [Criminal proceedings against the deceased: a candidate of legal sciences thesis]. Samara, 217 p.

Nosov D. V. (2013) *Pravopreemstvo v rossiiskom prave* [Succession in Russian law]. Perm, PGNIU, 199 p.

Proshlyakov A. D. (2009) *O neotchuzhdaemosti statusa yuridicheskogo litsa – poterpevshego po ugovnomu delu* [On the inalienable status of a legal entity – a victim in a criminal case]. In *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, no. 5, pp. 206–208.

Ryasentsev V. A. (1977) *Pravopreemstvo v sudebnoi i notarial'noi praktike* [Succession in judicial and notarial practice]. In *Sovetskaya yustitsiya*, no. 20, pp. 6–8.

Tolstoi V. S. (1973) *Ispolnenie obyazatel'stv* [Fulfillment of obligations]. Moscow, Yuridicheskaya literatura, 207 p.

Yurtaeva E. A. (2000) *Voprosy sootnosheniya model'nogo i natsional'nogo zakonotvorchestva* [Issues of correlation between model and national lawmaking]. In *Vestnik Mezhpaparlamentskoi Assamblei*, no. 3, pp. 189–193.

## НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО РОЗЫСКА ИМУЩЕСТВА ДОЛЖНИКА

**Зарубин Алексей Вячеславович**

Магистрант Бурятского государственного университета им. Доржи Банзарова (Улан-Удэ),  
ORCID: 0000-0003-0139-2678, e-mail: zarubin-jivoy@mail.ru

*В статье представлена общая схема осуществления исполнительного розыска имущества должника. Приведены отдельные позиции Конституционного Суда РФ в отношении процедуры розыска имущества. Обозначены некоторые варианты сокрытия должником имущества, в том числе путем его отчуждения третьим лицам. Рассмотрены действия судебного пристава-исполнителя по обнаружению такого имущества и его изъятию.*

*Ключевые слова: исполнительно-розыскные действия, исполнительно-розыскные правоотношения, сокрытие имущества, должник*

*Для цитирования: Зарубин А. В. Некоторые вопросы исполнительного розыска имущества должника // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2022. № 6. С. 27–31. DOI: [https://doi.org/10.34076/22196838\\_2022\\_6\\_27](https://doi.org/10.34076/22196838_2022_6_27).*

## SOME ISSUES OF THE EXECUTIVE SEARCH FOR THE DEBTOR'S PROPERTY

**Zarubin Aleksey**

Master student, Buryat State University named after Dorzhi Banzarov (Ulan-Ude),  
ORCID: 0000-0003-0139-2678, e-mail: zarubin-jivoy@mail.ru

*The article presents a general scheme for implementing an executive search for the debtor's property. It provides certain positions regarding the procedure for searching for property, expressed by the Constitutional Court of the Russian Federation. The author indicates some options for concealing property by the debtor, including alienating such property to third parties. The bailiff-executor's actions for detecting such property and its seizure are considered.*

*Key words: executive and search actions, executive and search legal relations, concealment of property, debtor*

*For citation: Zarubin A. (2022) Some issues of the executive search for the debtor's property. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 6, pp. 27–31, DOI: [http://doi.org/10.34076/22196838\\_2022\\_6\\_27](http://doi.org/10.34076/22196838_2022_6_27).*

Одним из правовых средств, призванных обеспечить исполнение исполнительного документа, выступает розыск должника и (или) его имущества. Данное направление деятельности Федеральной службы судебных приставов (ФССП) в настоящее время активно развивается<sup>1</sup>. Так, в 2021 г. в Забайкальском крае на 41,9 % увеличилось количество заведенных розыскных дел по сравнению с 2020 г. Разыскано 63 единицы автотранспортных средств, что на 33 % больше, чем в 2020 г. Сумма разысканного имущества увеличилась на 212 % и составила 35 млн руб. (в 2020 г. – 11 млн руб.)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Толмачева М. А., Дементьев О. М. Проблемы и перспективы развития исполнительного розыска должника // *Science Time*. 2016. № 10. С. 373.

<sup>2</sup> Отчет о деятельности УФССП России по Забайкальскому краю за 2021 год // Управление Федеральной службы судебных приставов по Забайкальскому краю. URL: <https://r75.fssp.gov.ru/2734992/> (дата обращения: 02.09.2022).

На любой стадии исполнительного производства может возникнуть ситуация, когда в результате умышленных или неумышленных действий изменяется адрес должника-организации или место жительства должника-гражданина, должник скрывает местонахождение своего имущества<sup>1</sup>, а принимаемые судебным приставом-исполнителем допустимые законом меры по отысканию должника или его имущества не дают результатов. В данной ситуации судебный пристав-исполнитель вправе объявить розыск должника или его имущества.

Под исполнительным розыском имущества (далее – розыск) понимаются проводимые судебным приставом-исполнителем, на которого возложены функции по розыску, исполнительно-розыскные действия, направленные на установление местонахождения должника и его имущества (ч. 1, 1.1 ст. 65 Закона об исполнительном производстве)<sup>2</sup>.

Розыск объявляется по месту исполнения исполнительного документа либо по последнему известному месту жительства или месту пребывания должника, местонахождению имущества должника либо месту жительства взыскателя. Объявление розыска является основанием для его осуществления на территории России, а также в порядке, установленном международными договорами Российской Федерации, на территориях иностранных государств (ч. 2 ст. 65 Закона об исполнительном производстве).

Розыск должника или его имущества по исполнительным документам имущественного характера возможен лишь в случае, если размер долга превышает 10 тыс. руб., в том числе по сводному исполнительному производству, и при наличии других условий (ч. 5 ст. 65 Закона об исполнительном производстве). Например, по алиментным обязательствам розыск объявляется в силу того, что у должников накапливается задолженность ввиду отсутствия постоянного дохода и взыскание в таких случаях оказывается невозможным<sup>3</sup>.

Ответственность за умышленное уклонение от погашения долгов наступает по ст. 177 УК РФ при наличии размера задолженности свыше 2 млн 250 тыс. руб. Административное наказание за неуплату алиментов в течение двух месяцев предусмотрено ст. 5.35.1 КоАП РФ, а неуплата алиментов без уважительных причин лицом, подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние, в период, когда лицо считается подвергнутым административному наказанию, может послужить основанием для уголовной ответственности по ст. 157 УК РФ.

Если должник узнал о возбужденном в отношении него исполнительном производстве только в ходе розыска, он может избежать ответственности. Для этого необходимо представить информацию о своем адресе, другие данные. После этого пристав начнет осуществлять исполнительные действия в обычном порядке<sup>4</sup>.

При производстве розыска имущества должника судебный пристав-исполнитель вправе осуществлять следующие исполнительно-розыскные действия:

- 1) запрашивать из банков данных оперативно-справочной, розыскной информации и обрабатывать необходимые для производства розыска персональные данные, в том числе сведения о лицах и об их имуществе;
- 2) проверять документы, удостоверяющие личность гражданина, если имеются основания полагать, что он и (или) его имущество находятся в розыске;
- 3) осуществлять отождествление личности;
- 4) опрашивать граждан;
- 5) наводить справки;
- 6) изучать документы;
- 7) осматривать имущество;

<sup>1</sup> Шадже М. Г. Проблемы, связанные с розыском имущества должника организации, наложением ареста на имущество и его оценкой // Вестник Адыгейского государственного университета. Сер. 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2007. № 1. С. 353.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ (ред. от 14 июля 2022 г.) «Об исполнительном производстве».

<sup>3</sup> Проскуряков Д. А. Исполнение по делам о взыскании алиментов // Проблемы современной науки и образования. 2015. № 1. С. 2.

<sup>4</sup> Поляк М. Розыск имущества должника: когда его объявят и чем он грозит // Федеральный центр банкротства граждан. 2022. 9 апр. URL: <https://fcbg.ru/rozysk-imushchestva-dolzhnika> (дата обращения: 02.09.2022).

8) обследовать помещения, здания, сооружения, участки местности, занимаемые разыскиваемыми лицами или принадлежащие им, а также транспортные средства, принадлежащие указанным лицам (ч. 10 ст. 65 Закона об исполнительном производстве).

Розыскное дело заводится в рамках дела об исполнительном производстве. Взыскатель обращается в то же территориальное подразделение службы судебных приставов, где ранее было возбуждено исполнительное производство<sup>1</sup>.

Согласно п. 2.1 определения Конституционного Суда РФ от 23 июня 2005 г. № 263-О «объявление розыска должника или его имущества предполагает совершение судебным приставом-исполнителем действий по направлению запросов в правоохранительные, налоговые, регистрационные органы, несение расходов по выезду на возможное место нахождения должника или его имущества и т. д. Это предполагает несение бремени данных расходов взыскателем, заинтересованным в исполнении исполнительного документа, поскольку по смыслу приведенных положений Федерального закона „Об исполнительном производстве“ розыск должника по исполнительным документам о взыскании денежных сумм производится по волеизъявлению взыскателя и не является обязательной стадией исполнительного производства – в отличие от производства по исполнению исполнительных документов о взыскании алиментов, отобрании ребенка, возмещении вреда, причиненного здоровью, либо возмещении вреда лицам, понесшим ущерб в результате смерти кормильца. Вынесение же судебным приставом-исполнителем постановления о прекращении розыска должника не лишает взыскателя права на обращение в суд с требованием о возврате денежных сумм, которые были авансированы на розыск должника и не были реально израсходованы»<sup>2</sup>.

В определении от 29 мая 2014 г. № 1174-О Конституционный Суд РФ указал, что, «поскольку основной задачей исполнительного производства является правильное и своевременное исполнение судебных актов, вынесенных по спору о материальных правах и обязанностях сторон правоотношения (истца и ответчика), судебный пристав-исполнитель в ходе исполнительного производства по исполнению конкретного судебного акта объявляет розыск только того имущества должника в целях его реализации, которое принадлежит должнику. Розыск судебным приставом-исполнителем имущества лиц, не участвующих в исполнительном производстве и не являвшихся сторонами спорного материального правоотношения, бывшего предметом рассмотрения в судебном порядке, указанным задачам исполнительного производства не соответствует и не может быть признан допустимым»<sup>3</sup>.

Одной из проблем при проведении розыска имущества должника является установление объекта розыска. Что разыскивать в этом случае – индивидуально-определенное имущество (в том числе деньги и ценные бумаги), принадлежащее должнику (понятие розыска в узком смысле), или же в целом принадлежащее должнику имущество (понятие розыска в широком смысле)? На практике судебные приставы-исполнители осуществляют розыск имущества должника в широком смысле<sup>4</sup>.

Должник может отчуждать принадлежащее ему имущество в пользу третьего лица либо с целью получения за него денежных средств (прибыли), либо с целью сокрытия, утаивания и выведения его из-под ареста или взыскания без фактической потери прав собственности на него. Имущество может передаваться членам семьи должника, его родственникам, близким друзьям или же третьим лицам, которые не аффи-

<sup>1</sup> Михин А. В. Преимущества исполнительного розыска должника-гражданина в рамках исполнительного производства // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 2. С. 187.

<sup>2</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 23 июня 2005 г. № 263-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью „Пермнефтегазпереработка“ на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 28, 83 и 84 Федерального закона „Об исполнительном производстве“».

<sup>3</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 29 мая 2014 г. № 1174-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы потребительского кредитного кооператива „Партнер“ на нарушение конституционных прав и свобод».

<sup>4</sup> Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» / отв. ред. И. В. Решетникова. М.: Статут, 2018. URL: [https://kommentarii.org/2018/ispolnitelnoe\\_proizvodstvo/page79.html](https://kommentarii.org/2018/ispolnitelnoe_proizvodstvo/page79.html) (дата обращения: 01.10.2022).

лированы с должником. В последнем случае должник оформляет долговые расписки или договоры, по которым имущество можно получить обратно.

Если в отношении имущества должника велось исполнительное производство, то оно должно быть арестовано до выяснения причин его отчуждения третьим лицам. Если основания отчуждения имущества должника не зависят от него (например, имущество находится в залоге или является предметом другого исполнительного производства либо объектом другого долгового обязательства, за исключением случая, когда обязательство фиктивно), то арест необходимо снять.

Имущество, которое принадлежало должнику до судебных споров или до заведения исполнительного производства и было отчуждено после возникновения основания для долгового обязательства с целью сокрытия, утаивания или выведения его из-под ареста либо взыскания, может быть предметом судебного спора. Заявителем в данном случае будет судебный пристав-исполнитель, а ответчиком – должник, передавший имущество, которое могло быть объектом взыскания, третьему лицу. На основании судебного решения на такое имущество может быть наложен арест с целью взыскания.

Судебный пристав-исполнитель выносит постановление о прекращении розыскного дела в случае:

- 1) установления местонахождения должника-организации;
- 2) установления местонахождения имущества должника (гражданина или организации) (полностью или частично), его описи и ареста;
- 3) выполнения всех мероприятий по розыску, предусмотренных планом розыскных мероприятий;
- 4) истечения срока проведения розыскных мероприятий;
- 5) воспрепятствования осуществлению розыскных мероприятий со стороны взыскателя;
- 6) окончания исполнительного производства.

По результатам проведения розыскных мероприятий судебный пристав-исполнитель составляет справку, утверждаемую старшим судебным приставом, копии которой вместе с копиями постановления о прекращении розыскного дела направляются взыскателю и судебному приставу-исполнителю, на исполнении у которого находится исполнительное производство. Срок проведения розыскных действий не может превышать двух месяцев со дня вынесения постановления о заведении розыскного дела<sup>1</sup>.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие выводы:

- 1) исполнительный розыск имущества должника производится, только если судебным приставом-исполнителем выполнены все действия по обнаружению имущества должника и если сумма долга превышает 10 тыс. руб.;
- 2) одной из проблем при проведении розыска имущества должника является установление объекта розыска. На практике судебный пристав-исполнитель разыскивает любое принадлежащее должнику имущество;
- 3) исполнительный розыск осуществляется в строгом соответствии с законодательством об исполнительном производстве, административным регламентом Минюста РФ и с учетом правовых позиций Конституционного Суда РФ;
- 4) должники могут передавать имущество третьим лицам с целью его сокрытия, утаивания и выведения из-под ареста либо взыскания. Если в отношении имущества должника велось исполнительное производство, то оно должно быть арестовано. Если имущество принадлежало должнику до заведения исполнительного производства, но было отчуждено после возникновения основания для долгового обязательства, оно может быть предметом судебного спора с участием судебного пристава-исполнителя.

### Список литературы

Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» / отв. ред. И. В. Решетникова. М.: Статут, 2018. 656 с.

<sup>1</sup> Приказ Минюста РФ от 21 сентября 2007 г. № 192 «Об утверждении Административного регламента по исполнению государственной функции организации розыска должника-организации и имущества должника (гражданина или организации)»

Михин А. В. Преимущества исполнительного розыска должника-гражданина в рамках исполнительного производства // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. № 2. С. 186–190.

Поляк М. Розыск имущества должника: когда его объявят и чем он грозит // Федеральный центр банкротства граждан. 2022. 9 апр. URL: <https://fcbg.ru/rozysk-imushchestva-dolzhnika> (дата обращения: 02.09.2022)

Проскуряков Д. А. Исполнение по делам о взыскании алиментов // Проблемы современной науки и образования. 2015. № 1. С. 90–95.

Толмачева М. А., Дементьев О. М. Проблемы и перспективы развития исполнительного розыска должника // Science Time. 2016. № 10. С. 371–376.

Шадже М. Г. Проблемы, связанные с розыском имущества должника организации, наложением ареста на имущество и его оценкой // Вестник Адыгейского государственного университета. Сер. 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. 2007. № 1. С. 352–362.

## References

Mikhin A. V. (2016) Preimushchestva ispolnitel'nogo rozyska dolzhnika-grazhdanina v ramkakh ispolnitel'nogo proizvodstva [Benefits of executive search for a debtor-citizen within the framework of enforcement proceedings]. In *Vestnik Nizhegorodskoi akademii MVD Rossii*, no. 2, pp. 186–190.

Polyak M. (2022) Rozysk imushchestva dolzhnika: kogda ego ob"yavyat i chem on grozit [Search for the debtor's property: when it will be announced and what it threatens with]. In *Federal'nyi tsentr bankrotstva grazhdan*, 9 Apr., available at: <https://fcbg.ru/rozysk-imushchestva-dolzhnika> (accessed: 02.09.2022).

Proskuryakov D. A. (2015) Ispolnenie po delam o vzyskanii alimentov [Execution in cases of recovery of alimony]. In *Problemy sovremennoi nauki i obrazovaniya*, no. 1, pp. 90–95.

Reshetnikova I. V. (Ed.) (2018) *Kommentarii k Federal'nomu zakonu «Ob ispolnitel'nom proizvodstve»* [Commentary on the Federal Law «On Enforcement Proceedings»]. Moscow, Statut, 656 p.

Shadzhe M. G. (2007) Problemy, svyazannye s rozyskom imushchestva dolzhnika organizatsii, nalozheniem aresta na imushchestvo i ego otsenkoi [Problems associated with the search for the property of the debtor of the organization, the imposition of arrest on property and its assessment]. In *Vestnik Adygeiskogo gosudarstvennogo universiteta. Ser. 1: Regionovedenie: filosofiya, istoriya, sotsiologiya, yurisprudentsiya, politologiya, kul'turologiya*, no. 1, pp. 352–362.

Tolmacheva M. A., Dement'ev O. M. (2016) Problemy i perspektivy razvitiya ispolnitel'nogo rozyska dolzhnika [Problems and prospects for the development of an executive search for a debtor]. In *Science Time*, no. 10, pp. 371–376.

## К ДИСКУССИИ О НЕОБХОДИМОСТИ ВКЛЮЧЕНИЯ В ПЕРЕЧЕНЬ ОБЪЕКТОВ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ

**Надин Алексей Николаевич**

Студент Московского государственного юридического университета им. О. Е. Кутафина (МГЮА) (Москва), ORCID: 0000-0003-3563-5877, e-mail: alex.nadin00@gmail.com

*В статье ставится вопрос о возможности обновления перечня объектов прокурорско-надзорной деятельности и приведения его в соответствие с реально сложившимися общественными отношениями. Рассмотрены доктринальные позиции об относимости избирательных комиссий к объектам прокурорского надзора. Отмечается, что отсутствие избирательных комиссий различного уровня в перечне законодательно определенных объектов прокурорского надзора не свидетельствует о невозможности осуществления надзора за принимаемыми данными органами правовыми актами и действиями (бездействием) должностных лиц, учитывая, что именно деятельность этих субъектов является объектом надзорной деятельности органов прокуратуры. Автор предлагает разделить объекты, подлежащие прокурорскому надзору, на три группы: органы публичной власти, частные субъекты и субъекты с особым публично-правовым статусом, наделенные властными полномочиями. Подобная группировка, по его мнению, может способствовать грамотному определению приоритетов прокурорско-надзорной деятельности и установлению предмета и пределов ее реализации.*

*Ключевые слова: прокуратура, избирательные комиссии, объекты прокурорского надзора, избирательный процесс, прокурор, защита избирательных прав граждан, прокурорско-надзорная деятельность*

*Для цитирования: Надин А. Н. К дискуссии о необходимости включения в перечень объектов прокурорского надзора избирательных комиссий // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2022. № 6. С. 32–43. DOI: [https://doi.org/10.34076/22196838\\_2022\\_6\\_32](https://doi.org/10.34076/22196838_2022_6_32).*

## TO THE DISCUSSION ON THE NEED TO INCLUDE ELECTION COMMISSIONS IN THE LIST OF OBJECTS OF PROSECUTORIAL SUPERVISION

**Nadin Aleksey**

Student, Kutafin Moscow State Law University (MSAL) (Moscow),  
ORCID: 0000-0003-3563-5877, e-mail: alex.nadin00@gmail.com

*The article considers the possibility to update the list of objects of prosecutorial supervision and to align it with actual social relations. Doctrinal positions on classifying electoral commissions as objects of prosecutorial supervision are considered. It is noted that the absence of election commissions of various levels in the list of legally defined objects of prosecutorial supervision does not mean that prosecutors cannot exercise supervision over legal acts adopted by these bodies and actions (inaction) of officials, given that the activities of these entities is precisely an object of supervision activities of the prosecutor's office. The author proposes to divide the objects subject to prosecutorial supervision into three groups: public authorities, private entities and entities with a special public law status that have the power. According to the author, such a division can contribute to properly determining the priorities of prosecutorial supervision and establishing the subject and limits of its implementation.*

*Key words: prosecutor's office, election commissions, objects of prosecutorial supervision, electoral process, prosecutor, protection of electoral rights of citizens, prosecutorial supervision*

*For citation: Nadin A. (2022) To the discussion on the need to include election commissions in the list of objects of prosecutorial supervision. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 6, pp. 32–43, DOI: [http://doi.org/10.34076/22196838\\_2022\\_6\\_32](http://doi.org/10.34076/22196838_2022_6_32).*

Область избирательных правоотношений традиционно является объектом пристального внимания государства, что обусловлено конституирующим характером процедуры волеизъявления народа для функционирования системы публичной власти. Именно воля народа как носителя суверенитета и единственного источника власти призвана легитимировать демократические институты современного общества.

Государство, аккумулируя деятельность уполномоченных органов и должностных лиц, стремится обеспечить соблюдение законности в период проведения избирательной кампании, надлежащую реализацию прав граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. В связи с этим конструирование и модернизация государственно-правовых (политико-правовых) институтов должны основываться на сочетании публичных и частных интересов. Иными словами, каждая сфера подлежащих государственному регулированию общественных отношений требует установления разумной меры публично-властного воздействия и саморегулирования<sup>1</sup>.

Одним из ярких примеров, подтверждающих заявленный тезис, служит формирование избирательных комиссий различными субъектами права. В формировании Центральной избирательной комиссии России участвуют Государственная Дума, Совет Федерации и Президент РФ, каждый из которых назначает по пять членов данной комиссии. Избирательные комиссии субъектов федерации формируются на паритетных началах законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ. Формирование других избирательных комиссий осуществляется представительными органами местного самоуправления или вышестоящими избирательными комиссиями.

В систему избирательных комиссий России наряду с перечисленными входят избирательные комиссии муниципальных образований, окружные избирательные комиссии, территориальные (районные, городские и др.) комиссии и участковые комиссии (п. 2 ст. 20 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», далее – Закон об основных гарантиях избирательных прав).

Между тем процедура формирования избирательных комиссий различного уровня (ст. 21–27 Закона об основных гарантиях избирательных прав) подвергается в научной среде обоснованной критике ввиду возможности влияния на их формирование и деятельность представителей партии парламентского большинства, руководителей исполнительных органов власти и местного самоуправления, которые «нередко подменяют деятельность избирательных комиссий» и нивелируют независимость данных публично-правовых институтов<sup>2</sup>. В научной среде не остается без внимания и ряд вопросов, связанных с «выборочным» применением избирательными комиссиями властных полномочий, позволяющих им влиять на доступ отдельных кандидатов и политических партий к участию в избирательных кампаниях<sup>3</sup>.

Органы прокуратуры имеют значение «гаранта законности»<sup>4</sup> и беспристрастного актора, уполномоченного действовать исключительно в рамках закона в целях недо-

<sup>1</sup> Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: моногр. М.: Норма : ИНФРА-М, 2021. С. 446–448.

<sup>2</sup> Колюшин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений: моногр. М.: Норма : ИНФРА-М, 2020. С. 116–117.

<sup>3</sup> Постников А. Е. Органы публичной власти как участники избирательного процесса // Журнал российского права. 2021. № 7. С. 36–37.

<sup>4</sup> Стуканов А. П., Соловьева А. К. Надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях в сфере законодательства о выборах // Законность. 2018. № 5. С. 5.

пущения негативных последствий для интересов общества и государства при проведении избирательных кампаний различного уровня. Органы прокуратуры обладают всем арсеналом юридических средств, позволяющих им выявлять, устранять нарушения правовых предписаний, необоснованные вмешательства и различного рода злоупотребления со стороны всех субъектов избирательного процесса, в том числе публично-властных, и в короткие сроки восстанавливать режим законности на соответствующей территории<sup>1</sup>.

Однако, как ни парадоксально, Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) не включает в перечень объектов прокурорского надзора систему избирательных комиссий Российской Федерации.

Полагаем, что при изучении данной проблемы следует применять дедуктивный метод познания юридической действительности – двигаться от категории «неподнадзорные органам прокуратуры объекты» и затем рассматривать возможность включения конкретных органов (например, избирательных комиссий) в перечень объектов прокурорского надзора, предусмотренных п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21, п. 1 ст. 26 Закона о прокуратуре. Грамотное разрешение данного вопроса имеет практическую ценность, так как объекты прокурорского надзора тесно связаны с предметом и пределами осуществления прокурорско-надзорной деятельности<sup>2</sup>.

Исходя из буквального толкования положений п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре, в перечень объектов прокурорского надзора не входят Президент, Федеральное Собрание, Правительство, судебные органы, Центральный банк и его территориальные подразделения, Счетная палата, Центральная избирательная комиссия, уполномоченные по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей и граждане<sup>3</sup>.

Принято считать, что в соответствии с законодательством в список объектов прокурорского надзора не входят органы государственной власти, перечисленные в ч. 1 ст. 11 Конституции России, к которым относятся Президент, Правительство, Федеральное Собрание и судебные органы. Хотя некоторые исследователи пишут о наличии легального основания для осуществления прокурорского надзора в отношении Правительства РФ<sup>4</sup>. В то же время системное толкование ряда положений нормативных правовых актов, а именно ч. 1 ст. 110, ч. 3 ст. 115 Конституции РФ, ч. 3 ст. 1, ч. 5 ст. 9 Федерального конституционного закона от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и п. 2 ст. 1, ст. 12, п. 3 ст. 24 Закона о прокуратуре, не позволяет говорить о возможности отнесения Правительства РФ к объектам надзорной деятельности прокуратуры. В данном случае применяется более действенный механизм конституционно-правовой ответственности, санкционируемый главой государства.

К неподнадзорным прокуратуре объектам применяются иные способы воздействия, например информирование органов государственной власти о принятии подконтрольными им органами и должностными лицами нормативных правовых актов, противоречащих законодательству. Так, в случае несоответствия постановлений Правительства РФ Конституции РФ и действующему законодательству Генеральный прокурор РФ информирует об этом Президента РФ (п. 3 ст. 24 Закона о прокуратуре). В данной ситуации в связи со спецификой субъекта, принявшего нормативный правовой акт, прокурорские действия надзорного характера фактически трансформируются в направление «административной жалобы»<sup>5</sup>. Президент России, в свою очередь, уполномочен на отмену правовых актов Правительства страны (ч. 3 ст. 115 Конституции России).

<sup>1</sup> Прокуроры записались в наблюдатели // Коммерсантъ. 2021. 13 янв. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4641003> (дата обращения: 04.05.2022).

<sup>2</sup> Коршунова О. Н., Головки И. И. Категория объекта в теории прокурорской деятельности: теоретический и прикладной аспекты // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 1. С. 70.

<sup>3</sup> Винокуров А. Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный): в 2 т. М.: Юрайт, 2019. Т. 1. С. 186.

<sup>4</sup> Артеменков В. К. Концептуальные положения конституционно-правовой дефиниции «прокуратура Российской Федерации» // Lex russica. 2022. Т. 75. № 4. С. 68.

<sup>5</sup> Домченко А. С. Нормативный правовой акт органа исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2019. С. 143–144.

Также используются различные формы взаимодействия с неподнадзорными объектами, которые могут быть оформлены нормативными документами<sup>1</sup>.

А. Ю. Усов полагает, что неподнадзорность тех или иных субъектов права органам прокуратуры может быть обусловлена их формированием (назначением) федеральными органами государственной власти, на которые не распространяется надзорная компетенция прокуратуры<sup>2</sup>. Рассмотрим данную позицию на конкретных примерах.

Федеральные органы исполнительной власти – министерства, службы и агентства, а также их территориальные и межрегиональные структуры (главные управления, управления и т. д.), действующие на территории одного или нескольких субъектов, – образуются и упраздняются в соответствии с указом Президента России<sup>3</sup>. Тем не менее создание данных государственных органов субъектами, в отношении которых прокурорский надзор не реализуется, не устраняет возможности прокурорского вмешательства в случае нарушения ими действующего законодательства (п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре).

Следует отметить, что сотрудники органов прокуратуры нередко применяют меры прокурорского реагирования и в отношении тех субъектов, которые им не поднадзорны (индивидуальные предприниматели, избирательные комиссии, граждане и т. д.). Так, В. К. Артеменков указывает, что граждане, как правило, являются теми субъектами, в отношении которых выносятся акты прокурорского реагирования (постановление о возбуждении дела об административном правонарушении, предъявление исковых заявлений в суд), но не прокурорского надзора, так как это происходит за рамками надзорной компетенции прокурора<sup>4</sup>. По мнению Е. Р. Ергашева, «ограничение круга поднадзорных объектов и субъектов формально», поскольку прокуроры уполномочены реагировать на любые выявленные незаконные акты любых органов, организаций и должностных лиц<sup>5</sup>.

Что касается проблемы включения в перечень объектов прокурорского надзора избирательных комиссий различного уровня, в доктрине сложилось несколько подходов к ее разрешению.

Одни исследователи приходят к выводу, что отсутствие системы избирательных комиссий в списке объектов прокурорского надзора существенно снижает эффективность осуществления деятельности прокуратуры, и поэтому полагают целесообразным устранение данного законодательного пробела<sup>6</sup>. Другие ученые считают, что реализация прокурорско-надзорной деятельности невозможна в отношении избирательных комиссий различного уровня ввиду наличия особого публично-правового статуса, определяющего их самостоятельность и независимость при организации и проведении выборов в органы государственной власти и местного самоуправления. Сторонники этого мнения значительное внимание уделяют взаимодействию органов прокуратуры и избирательных комиссий<sup>7</sup>. Также существует позиция о поднадзорности системы избирательных комиссий органам прокуратуры. Придерживающиеся ее исследователи рассматривают возможность отнесения органов и должностных лиц, представляющих «избирательную власть», к органам государственной

<sup>1</sup> Соглашение о взаимодействии Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации при реализации полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ. URL: <https://epp.genproc.gov.ru/web/gprf> (дата обращения: 15.04.2022); Соглашение прокуратуры г. Москвы и уполномоченного по правам человека в г. Москве о взаимодействии по вопросам государственной защиты прав и свобод человека и гражданина от 14 апреля 2022 г. URL: <https://ombudsman.mos.ru/Deyatelnost/documents/216> (дата обращения: 23.04.2022).

<sup>2</sup> Усов А. Ю. Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 19–20.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 20 ноября 2020 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

<sup>4</sup> Артеменков В. К. Физические лица как объекты прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина // Законность. 2017. № 11. С. 24–25.

<sup>5</sup> Ергашев Е. Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. для вузов. М: Юрайт, 2022. С. 116.

<sup>6</sup> Степанов И. Н. Прокурорский надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о выборах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 15.

<sup>7</sup> Байдина О. Ю. Взаимодействие прокуратуры и избирательных комиссий // Законность. 2015. № 2. С. 16–19.

власти субъектов федерации с учетом норм ст. 21 Закона о прокуратуре<sup>1</sup> или к органам контроля<sup>2</sup>.

В юридическом сообществе восприятие совокупности избирательных комиссий как системы не всегда отражает правовую действительность, реально сложившиеся общественные отношения, что обусловлено, во-первых, разнородностью составляющих ее субъектов и, во-вторых, невозможностью в некоторых ситуациях воздействия вышестоящих избирательных комиссий на нижестоящие.

Ряд авторов отмечают, что функцию связующего звена между гражданином-избирателем и государством выполняют участковые избирательные комиссии, в то время как остальные комиссии играют в избирательном процессе лишь «вспомогательную роль, не оказывая прямого влияния на оформление передачи права осуществления власти от народа к его представителям, происходящей в кабинетах для голосования»; указанные обстоятельства препятствуют восприятию системы избирательных комиссий как целостного компонента конституционно-правовых отношений<sup>3</sup>.

Данная позиция видится весьма перспективной, так как конструирование перечня объектов прокурорско-надзорной деятельности предполагает выделение соответствующих приоритетов. Таким приоритетом может стать деятельность низового звена системы избирательных комиссий. Именно в работе территориальных, участковых избирательных комиссий, а также избирательных комиссий муниципальных образований выявляется наибольшее количество нарушений избирательного законодательства, которые негативно влияют на состояние легитимности электоральных процедур<sup>4</sup>.

Избирательные комиссии представляют собой публично-властные институты, наделенные особым правовым статусом. Причем наличие специфических властных полномочий избирательных комиссий позволяет говорить об их самостоятельном месте в системе разделения властей<sup>5</sup>. Так, ряд исследователей предлагают рассматривать государственные органы и должностных лиц с особым публично-правовым статусом, например избирательные комиссии, счетные палаты, омбудсменов, в качестве субъектов контрольной власти<sup>6</sup>. Не имея непосредственной принадлежности к той или иной традиционной ветви государственной власти, указанные субъекты права наделены законом значительной компетенцией, позволяющей им эффективно влиять на решение общегосударственных задач.

Существуют конкретные примеры, когда вышестоящие избирательные комиссии в отсутствие жалобы на действия или бездействие нижестоящей избирательной комиссии, не имеют достаточных легальных средств для устранения допущенных нарушений правовых норм. Выходом из данной ситуации является обращение в надзорные органы в целях понуждения субъекта правонарушения (избирательной комиссии) к выполнению конкретного действия в пределах действующего законодательства<sup>7</sup>.

Между тем процедуру рассмотрения жалоб вышестоящими избирательными комиссиями на действия нижестоящих избирательных комиссий, нарушающих избирательные права граждан, не всегда можно назвать эффективной. Нередко система избирательных комиссий сама не может справиться со структурными проблемами в организации и деятельности своих звеньев. Логическим продолжением данной

<sup>1</sup> Какителашвили М. М. Состояние законности и прокурорский надзор за исполнением законов о выборах // Наука на службе Закону: сб. материалов науч.-практ. конф. М.: Ун-т прокуратуры Рос. Федерации, 2018. С. 271–272.

<sup>2</sup> Скачкова А. Е. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о выборах: учеб. пособие. СПб.: С.-Петербург. юрид. ин-т Генеральной прокуратуры РФ, 2005. С. 7–9.

<sup>3</sup> Матейкович М. С., Сучилин В. Н. Избирательные комиссии муниципальных образований в системе избирательных комиссий // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 10. С. 38.

<sup>4</sup> Кубелун А. Н. Защита избирательных прав граждан на муниципальном уровне / под ред. Е. С. Шугриной. М.: РИОР : ИНФРА-М, 2013. С. 75.

<sup>5</sup> Артемова О. Е., Романовская О. В. Конституционно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: моногр. М.: Проспект, 2017. С. 92.

<sup>6</sup> Надин А. Н. Контрольная власть в России: современное состояние и тенденции развития // Евразийский юридический журнал. 2021. № 11. С. 150–151.

<sup>7</sup> Демьянов Е. В., Мухачев И. В. Система избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 11. С. 42–43.

ситуации становится инициирование прокурорского вмешательства в целях защиты избирательных прав граждан<sup>1</sup>.

Учитывая изложенное, прокурорский надзор видится перспективным средством восстановления законности в деятельности различных субъектов избирательного процесса, прежде всего избирательных комиссий.

Некоторые исследователи приходят к выводу, что «при принятии нормы, выводящей избирательные комиссии за пределы прокурорского надзора, законодатель преследовал цель не допустить вовлечения органов прокуратуры в политическую борьбу, ограничить возможность использования недобросовестными должностными лицами и кандидатами правовых полномочий прокуратуры в своих личных, корыстных целях»<sup>2</sup>.

С одной стороны, эта позиция представляется обоснованной, учитывая, что в самих информационно-аналитических документах прокуратуры указывается на использование недобросовестных практик в виде направления в орган прокуратуры заведомо ложной информации, содержащейся в обращении о нарушении избирательного законодательства<sup>3</sup>. В организационно-распорядительных документах Генерального прокурора России отмечается, что оперативное прокурорское реагирование возможно в тех случаях, когда прокурорское вмешательство является своевременным, объективным и адекватным.

С другой стороны, органам прокуратуры следует активнее использовать полномочия по координации деятельности правоохранительных органов в период проведения избирательных кампаний и эффективно пресекать попытки неправового воздействия на «неугодных» кандидатов с целью обеспечения конкуренции в период выборов и гарантирования гражданам возможности реализовать свои политические права в день голосования.

В частности, при наличии оснований полагать, что нарушение избирательных прав гражданина имеет характер преступления, прокурор принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом. Так, прокурор, согласно п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ, уполномочен выносить мотивированное постановление о направлении соответствующих материалов в следственный орган или орган дознания для решения вопроса об уголовном преследовании по фактам выявленных прокурором при проведении проверочных мероприятий нарушений уголовного законодательства. Как показывает практика, данное полномочие прокурора достаточно эффективно<sup>4</sup>.

Для окончательного разрешения названного спора в юридической литературе выдвигается предложение о внесении в Закон о прокуратуре изменений, заключающихся в расширении перечня объектов прокурорского надзора путем включения в него избирательных комиссий как органов, функционирующих в специфической сфере – сфере организации подготовки и проведения выборов<sup>5</sup>. По нашему мнению, включение избирательных комиссий в перечень объектов прокурорского надзора будет способствовать устранению пробела в правовом регулировании общественных отношений и установлению правовой определенности в данной области; как результат, повысится эффективность осуществления прокурорско-надзорной деятельности в электоральной сфере.

Между тем предлагаем рассмотреть возможность юридико-технической группировки поднадзорных прокуратуре объектов с целью устранения правового дефекта, связанного с функционированием публично-властных институтов с особым правовым статусом. Считаем, что поименованные в п. 2 ст. 1 Закона о прокуратуре и иных

<sup>1</sup> Больше всего жалоб на нарушения на выборах в Думу поступило из Санкт-Петербурга // ТАСС. 2021. 23 сент. URL: <https://tass.ru/politika/12488823> (дата обращения: 07.04.2022).

<sup>2</sup> Степанов И. Н. Прокурорский надзор за деятельностью избирательных комиссий // Российский следователь. 2007. № 16. С. 37.

<sup>3</sup> Письмо Генеральной прокуратуры России от 22 декабря 2003 г. № 36-12-03 «О Методических рекомендациях „Осуществление прокурорского надзора за соблюдением избирательных прав граждан“».

<sup>4</sup> Джанхотов З. М., Колесников А. В. Координация деятельности правоохранительных органов в период избирательной кампании // Законность. 2020. № 3. С. 16.

<sup>5</sup> Степанов И. Н. Прокурорский надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о выборах. С. 15.

положениях данного нормативного правового акта субъекты могут быть разделены на три группы. В первую следует включить органы публичной власти (государственные органы и органы местного самоуправления) и их должностных лиц. Ко второй группе нужно отнести частных субъектов права: субъектов осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия находящимся там лицам, органы управления и руководителей коммерческих и некоммерческих организаций. Третью группу должны составлять субъекты с особым публично-правовым статусом, наделенные властными полномочиями в пределах своей компетенции: избирательные комиссии, уполномоченные по правам человека, счетные палаты и т. д.

Актуальным остается вопрос об определении поднадзорности всех звеньев системы избирательных комиссий. Преобладает мнение об относимости к объектам прокурорско-надзорной деятельности избирательных комиссий, за исключением Центральной избирательной комиссии РФ<sup>1</sup>.

Считаем, что выведение из сферы надзорной деятельности любого из элементов системы избирательных комиссий будет препятствовать качественному функционированию механизма публичной власти в период проведения избирательной кампании любого уровня. Тем не менее даже в отсутствие законодательной возможности осуществления прокурорского надзора в отношении того или иного субъекта права органы прокуратуры в целях обеспечения законности будут использовать все возможные процессуальные средства реагирования на выявленные нарушения законодательных норм.

Прокуратура в рассматриваемой сфере наделена всем спектром юридических средств воздействия на выявленные нарушения законодательных предписаний: применяются средства надзорного (протест, представление, предостережение, постановление) и ненадзорного характера (обращение в суд с исковыми и иными заявлениями)<sup>2</sup>, по инициативе прокуроров лица, допустившие нарушения законодательства, привлекаются к дисциплинарной, административной ответственности. Также используются специальные полномочия, предусмотренные избирательным законодательством: направление в суд общей юрисдикции заявления об определении срока, не позднее которого уполномоченный на то орган или должностное лицо, а в случае их отсутствия – соответствующая избирательная комиссия должны назначить выборы; дача согласия на применение административного наказания, налагаемого в судебном порядке, в отношении члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, зарегистрированного кандидата (п. 9 ст. 10, пп. 18 и 18.1 ст. 29, п. 4 ст. 41 Закона об основных гарантиях избирательных прав).

Однако на практике в ходе осуществления прокурорского надзора за деятельностью избирательных комиссий возникают некоторые проблемы.

В частности, в организационно-распорядительных документах Генерального прокурора России определяется, что при осуществлении взаимодействия с избирательными комиссиями различного уровня необходимо избегать случаев неоправданного вмешательства в избирательный процесс и подмены функций избирательных комиссий<sup>3</sup>. Тем не менее прокурорские работники подчеркивают, что гарантии независимости деятельности данных комиссий «не исключают их обязанности рассматривать по существу акты прокурорского реагирования по фактам нарушений избирательного законодательства»<sup>4</sup>, учитывая, что правовая норма ч. 1 ст. 15 Конституции

<sup>1</sup> Кузьмин И. А., Усов А. Ю. Механизм взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами: вопросы теории и практики // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2016. № 6. С. 137–138.

<sup>2</sup> Мирошниченко В. С., Кремнева Е. В. Обеспечение прокурорами защиты избирательных прав и права на участие в референдуме в административном судопроизводстве // Законность. 2020. № 11. С. 23–24.

<sup>3</sup> Абзац 4 п. 2 указания Генеральной прокуратуры РФ от 8 сентября 2011 г. № 287/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва и Президента Российской Федерации»; п. 7.3 приказа Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».

<sup>4</sup> Гальченко А. И. Защита избирательных прав граждан органами прокуратуры // Законность и право. 2017. № 1–2. С. 4.

РФ имеет императивный характер, не допуская установления исключений из принципа неуклонного исполнения требований закона всеми субъектами права.

Данное обстоятельство подтверждается локальными актами избирательных комиссий различного уровня, где в перечне подлежащих контролю документов с указанием сроков исполнения наряду с законодательными, подзаконными правовыми актами, а также запросами и обращениями указываются акты прокурорского реагирования (протест, представление, требование)<sup>1</sup>. К примеру, решением Санкт-Петербургской избирательной комиссии определено, что предельный срок исполнения протеста, требования прокурора равен десяти календарным дням, представления – 30 календарным дням<sup>2</sup>.

Тем самым функциональная независимость избирательных комиссий, реализуемая, в том числе, посредством принятия правовых актов, определяет правовое поле, в рамках которого затрагиваются политические и иные права граждан, что в результате может стать основанием возникновения прокурорско-надзорных правоотношений.

Между тем нередко в постановлениях избирательных комиссий о рассмотрении актов прокурорского реагирования указывается на принятие во внимание правового акта прокуратуры, а также определяются лишь формальные меры по его реализации. Поэтому большинство избирательных споров, инициируемых органами прокуратуры, закономерно разрешаются в суде<sup>3</sup>.

Так, Избирательная комиссия Ставропольского края в ответ на представление заместителя прокурора Ставропольского края об устранении нарушений законодательства о выборах при регистрации (отказе в регистрации) ТИК-ИКМО кандидатов в депутаты Совета г. Лермонтова, подтверждаемых вступившими в законную силу судебными решениями, заявила, что устранение выявленных нарушений не входит в ее компетенцию. Не обладая по отношению к избирательной комиссии муниципального образования статусом вышестоящей избирательной комиссии, Избирательная комиссия Ставропольского края ограничена в принятии обязательных для избирательной комиссии муниципального образования решений. Также Избирательная комиссия указала на невозможность привлечения виновных лиц к ответственности. Среди других мер, принятых в связи с внесенным представлением, можно выделить проведение с председателем ТИК-ИКМО разъяснительной беседы по повышению качества работы с документами, представляемыми для уведомления о выдвижении и регистрации кандидатов в период избирательной кампании<sup>4</sup>.

Схожие позиции приводятся в других постановлениях избирательных комиссий в ответ на внесенные акты прокурорского реагирования<sup>5</sup>.

В другом случае избирательной комиссией субъекта федерации по представлению прокурора были приняты более эффективные меры. Во-первых, требования прокурора, выраженные в представлении об устранении нарушений избирательного законодательства, признаны обоснованными. Во-вторых, вышестоящая избиратель-

<sup>1</sup> Решение Избирательной комиссии Алтайского края от 8 апреля 2021 г. № 106/850-7 «О Примерной инструкции по делопроизводству в территориальной избирательной комиссии». URL: <http://www.altaiterr избирком.ru/documents/resheniya-komissii/68626/> (дата обращения: 01.05.2022); постановление ЦИК Республики Мордовия от 29 февраля 2016 г. № 117/848-5 (ред. от 2 мая 2022 г.) «Об Инструкции по делопроизводству в Центральной избирательной комиссии Республики Мордовия». URL: <http://www.mordov.vyborg избирком.ru/region/mordov/?action=downloadNpa&vrn=2132000673699> (дата обращения: 01.05.2022).

<sup>2</sup> Решение Санкт-Петербургской избирательной комиссии от 25 декабря 2018 г. № 84-14 «Об инструкции по делопроизводству в Санкт-Петербургской избирательной комиссии». URL: <https://base.garant.ru/43460592/> (дата обращения: 02.05.2022).

<sup>3</sup> Апелляционное определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 20 августа 2021 г. по делу № 66а-1019/2021; апелляционное определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 12 сентября 2016 г. № 74-АПГ16-9.

<sup>4</sup> Постановление Избирательной комиссии Ставропольского края от 6 апреля 2012 г. № 44/547-5 «О представлении заместителя прокурора Ставропольского края, старшего советника юстиции Щербакова В. А. от 11 марта 2012 года № 7/1-22-2012 об устранении нарушений законодательства о выборах». URL: <https://docs.cntd.ru/document/444810588> (дата обращения: 01.05.2022).

<sup>5</sup> Постановление Избирательной комиссии Амурской области от 6 февраля 2008 г. № 38/234-4 «О представлении прокурора Амурской области об устранении нарушений п. 1 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“». URL: <https://docs.cntd.ru/document/432926272> (дата обращения: 01.05.2022).

ная комиссия полностью признала выявленные недостатки в работе нижестоящих избирательных комиссий, предложила конкретные меры по устранению допущенных нарушений и привлечению виновных лиц к предусмотренной законом ответственности, а также предупредила председателей территориальных избирательных комиссий о персональной ответственности вплоть до освобождения от занимаемой должности за выявленные нарушения порядка заверения и выдачи копий протоколов об итогах голосования (результатах выборов) со стороны членов территориальных избирательных комиссий, нижестоящих окружных и участковых избирательных комиссий<sup>1</sup>.

Также следует отметить, что в период проведения избирательной кампании органы прокуратуры обеспечивают надзор за соблюдением участниками избирательного процесса не только собственно избирательного законодательства, но и законодательства о порядке рассмотрения обращений граждан, в которых нередко указывается на факты нарушений закона, в том числе в деятельности избирательных комиссий<sup>2</sup>.

В соответствии с процессуальным законодательством прокурор при рассмотрении административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ вправе обратиться в суд с самостоятельными исковыми требованиями или представить заключение по данной категории дел. Тем не менее обращение прокурора в суд следует рассматривать в качестве исключительной меры, когда избирательные комиссии соответствующего уровня не желают добровольно устранить выявленные нарушения закона. Своеобразное «досудебное урегулирование» спора видится гораздо более эффективным с точки зрения временных затрат и необходимости оперативного восстановления законности в период проведения избирательной кампании.

На практике также встречаются случаи оспаривания актов прокурорского реагирования. Например, председатель избирательной комиссии муниципального образования «Город Астрахань» обратился в суд с заявлением об оспаривании предостережения прокурора г. Астрахани о недопустимости нарушения избирательного законодательства в связи с поступившим обращением по вопросу отключения установленных на избирательных участках г. Астрахани технических средств видеофиксации непосредственно после завершения подсчета голосов избирателей, связанных с выборами Президента РФ. Суд апелляционной инстанции, исследовав представленные по делу доказательства и выслушав позиции сторон, пришел к выводу о законности и обоснованности вынесенного прокурором предостережения о недопустимости нарушения закона. В основу вывода суда были положены нормативные требования правовых актов Центральной избирательной комиссии, Закона о прокуратуре, ведомственных актов прокуратуры, а также региональных и муниципальных правовых актов<sup>3</sup>.

Сформулируем основные выводы проведенного исследования.

1. Каждая из рассмотренных теоретических позиций о возможности отнесения избирательных комиссий к объектам прокурорского надзора имеет рациональное зерно.

2. Отсутствие избирательных комиссий различного уровня в перечне законодательно определенных объектов прокурорского надзора не свидетельствует о невозможности осуществления надзора за принимаемыми данными органами правовыми актами и действиями (бездействием) должностных лиц, учитывая, что именно деятельность этих субъектов является объектом прокурорского надзора, а непринятие прокурором эффективных мер по восстановлению правопорядка способно подо-

<sup>1</sup> Постановление Избирательной комиссии Свердловской области от 1 марта 2017 г. № 4/22 «О представлении заместителя прокурора Свердловской области от 17 января 2017 года № 7/3-23-2017 об устранении нарушений избирательного законодательства». URL: <http://ikso.org/uploaded/files/deyatelnosti/postanovleniya/2017/2017-4-22.pdf> (дата обращения: 01.05.2022).

<sup>2</sup> Краевая избирательная комиссия проигнорировала требования, указанные в представлении прокуратуры, а также утвердила изготовление открепительных удостоверений на избирательном округе в количестве 2000 штук // Краснодарское городское отделение КПРФ: сайт. 2013. 19 июля. URL: <http://www.krd-kprf.ru/news/> (дата обращения: 01.05.2022)

<sup>3</sup> Апелляционное определение Астраханского областного суда от 4 апреля 2012 г. по делу № 33-989/2012.

рвать режим законности на соответствующей территории и привести к необоснованному нарушению электоральных прав граждан.

3. Вопрос о включении в перечень объектов прокурорского надзора новых субъектов права, в том числе избирательных комиссий, непосредственно связан с необходимостью приведения данного перечня в соответствие с реально сложившимися общественными отношениями.

Предложенное нами разделение объектов прокурорского надзора на три группы (органы публичной власти, частные субъекты и субъекты с особым публично-правовым статусом, наделенные властными полномочиями в пределах своей компетенции) может способствовать грамотному определению приоритетов прокурорско-надзорной деятельности и установлению ее предмета и пределов реализации.

4. Вслед за устранением данного законодательного пробела следует внести изменения в Закон об основных гарантиях избирательных прав в части конкретизации специальных полномочий прокурора в сфере выборов и, возможно, их усиления. Целесообразным также видится выделение в данном федеральном законе главы, посвященной специальным полномочиям органов прокуратуры по обеспечению законности в избирательном процессе<sup>1</sup>.

5. Учитывая специфику электоральных правоотношений, усложненность и динамику правовой регламентации рассматриваемой сферы юридической действительности, представляется необходимым принятие специального организационно-распорядительного документа Генерального прокурора России, посвященного организации прокурорского надзора в период проведения выборов и референдумов различного уровня. В данном документе следовало бы отразить основные вопросы участия прокурора в избирательном процессе, проблемные аспекты, на которые стоит обратить внимание прокурорских работников, и выделить те средства прокурорского реагирования, применение которых в период проведения избирательной кампании обеспечило бы наиболее эффективное восстановление нарушенных избирательных прав граждан и защиту интересов общества и государства.

### Список литературы

Артеменков В. К. Концептуальные положения конституционно-правовой дефиниции «прокуратура Российской Федерации» // *Lex russica*. 2022. Т. 75. № 4. С. 63–75.

Артеменков В. К. Физические лица как объекты прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина // *Законность*. 2017. № 11. С. 23–27.

Артемова О. Е., Романовская О. В. Конституционно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: моногр. М.: Проспект, 2017. 176 с.

Байдина О. Ю. Взаимодействие прокуратуры и избирательных комиссий // *Законность*. 2015. № 2. С. 16–19.

Бондарь Н. С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: моногр. М.: Норма : ИНФРА-М, 2021. 528 с.

Вдовин Д. Н. Некоторые проблемы совершенствования судебной защиты избирательных прав граждан Российской Федерации // *Юридический мир*. 2006. № 6. С. 16–28.

Винокуров А. Ю. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О прокуратуре Российской Федерации» (постатейный): в 2 т. М: Юрайт, 2019. Т. 1. 358 с.

Гальченко А. И. Защита избирательных прав граждан органами прокуратуры // *Законность и правопорядок*. 2017. № 1–2. С. 3–7.

Демьянов Е. В., Мухачев И. В. Система избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации // *Актуальные проблемы российского права*. 2016. № 11. С. 40–47.

Джанхотов З. М., Колесников А. В. Координация деятельности правоохранительных органов в период избирательной кампании // *Законность*. 2020. № 3. С. 15–17.

Домченко А. С. Нормативный правовой акт органа исполнительной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2019. 190 с.

Ергашев Е. Р. Прокурорский надзор в Российской Федерации: учеб. для вузов. М.: Юрайт, 2022. 474 с.

Какителашвили М. М. Состояние законности и прокурорский надзор за исполнением законов о выборах // *Наука на службе Закону: сб. материалов науч.-практ. конф. М.: Ун-т прокуратуры Рос. Федерации*, 2018. С. 264–272.

<sup>1</sup> Вдовин Д. Н. Некоторые проблемы совершенствования судебной защиты избирательных прав граждан Российской Федерации // *Юридический мир*. 2006. № 6. С. 18.

Колюшин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений: моногр. М.: Норма : ИНФРА-М, 2020. 384 с.

Коршунова О. Н., Головки И. И. Категория объекта в теории прокурорской деятельности: теоретический и прикладной аспекты // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2021. № 1. С. 62–79.

Кубелун А. Н. Защита избирательных прав граждан на муниципальном уровне / под ред. Е. С. Шугриной. М.: РИОР : ИНФРА-М, 2013. 145 с.

Кузьмин И. А., Усов А. Ю. Механизм взаимодействия прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами: вопросы теории и практики // Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. 2016. № 6. С. 137–146.

Матейкович М. С., Сучилин В. Н. Избирательные комиссии муниципальных образований в системе избирательных комиссий // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 10. С. 36–40.

Миросниченко В. С., Кремнева Е. В. Обеспечение прокурорами защиты избирательных прав и права на участие в референдуме в административном судопроизводстве // Законность. 2020. № 11. С. 22–27.

Надин А. Н. Контрольная власть в России: современное состояние и тенденции развития // Евразийский юридический журнал. 2021. № 11. С. 150–152.

Постников А. Е. Органы публичной власти как участники избирательного процесса // Журнал российского права. 2021. № 7. С. 31–40.

Скачкова А. Е. Прокурорский надзор за соблюдением законодательства о выборах: учеб. пособие. СПб.: С.-Петербург. юрид. ин-т Генеральной прокуратуры РФ, 2005. 156 с.

Степанов И. Н. Прокурорский надзор за деятельностью избирательных комиссий // Российский следователь. 2007. № 16. С. 36–38.

Степанов И. Н. Прокурорский надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о выборах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. 27 с.

Стуканов А. П., Соловьева А. К. Надзор за исполнением законов при производстве по делам об административных правонарушениях в сфере законодательства о выборах // Законность. 2018. № 5. С. 5–11.

Усов А. Ю. Взаимодействие прокуратуры Российской Федерации с неподнадзорными государственными органами: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. 196 с.

## References

Artemenkov V. K. (2017) Fizicheskie litsa kak ob"ekty prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov, soblyudeniem prav i svobod cheloveka i grazhdanina [Natural persons as objects of prosecutorial supervision over implementation of laws, observance of rights and freedoms of an individual and a citizen]. In *Zakonnost'*, no. 11, pp. 23–27.

Artemenkov V. K. (2022) Kontseptual'nye polozheniya konstitutsionno-pravovoi definitsii «prokuratura Rossiiskoi Federatsii» [Conceptual provisions of the constitutional and legal definition «Prosecutor's office of the Russian Federation»]. In *Lex russica*, no. 4, pp. 63–75.

Artemova O. E., Romanovskaya O. V. (2017) *Konstitutsionno-pravovoi status Tsentral'noi izbiratel'noi komissii Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional and legal status of the Central Election Commission of the Russian Federation]. Moscow, Prospekt, 176 p.

Baidina O. Yu. (2015) Vzaimodeistvie prokuratury i izbiratel'nykh komissii [The interaction of the public prosecutor's office and election committees]. In *Zakonnost'*, no. 2, pp. 16–19.

Bondar' N. S. (2021) *Sudebnyi konstitutsionalizm: doktrina i praktika* [Judicial constitutionalism: doctrine and practice]. Moscow, Norma : INFRA-M, 528 p.

Dem'yanov E. V., Mukhachev I. V. (2016) Sistema izbiratel'nykh komissii v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii [The system of electoral commissions in the constituent entities of the Russian Federation]. In *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava*, no. 11, pp. 40–47.

Domchenko A. S. (2019) *Normativnyi pravovoi akt organa ispolnitel'noi vlasti: dis. ... kand. yurid. nauk* [Normative legal act of the executive authority: a candidate of legal sciences thesis]. Chelyabinsk, 190 p.

Dzhankhotov Z. M., Kolesnikov A. V. (2020) Koordinatsiya deyatel'nosti pravookhranitel'nykh organov v period izbiratel'noi kampanii [Coordination of law enforcement authorities during the election campaign]. In *Zakonnost'*, no. 3, pp. 15–17.

Ergashev E. R. (2022) *Prokurorskii nadzor v Rossiiskoi Federatsii* [Prosecutorial supervision in the Russian Federation]. Moscow, Yurait, 474 p.

Gal'chenko A. I. (2017) Zashchita izbiratel'nykh prav grazhdan organami prokuratury [Protection of the electoral rights of citizens by the prosecutor's office]. In *Zakonnost' i pravoporyadok*, no. 1–2, pp. 3–7.

Kakitelashvili M. M. (2018) Sostoyanie zakonnosti i prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonov o vyborakh [The state of legality and prosecutorial supervision over the implementation of election

laws]. In *Nauka na sluzhbe Zakonu: conference papers*. Moscow, Universitet prokuratury Rossiiskoi Federatsii, pp. 264–272.

Kolyushin E. I. (2020) *Vybory i izbiratel'noe pravo v zerkale sudebnykh reshenii* [Elections and suffrage in the mirror of court decisions]. Moscow, Norma : INFRA-M, 384 p.

Korshunova O. N., Golovko I. I. (2021) *Kategoriya ob"ekta v teorii prokurorskoj deyatel'nosti: teoreticheskie i prikladnye aspekty* [The category of an object in the theory of prosecutorial activity: theoretical and applied aspects]. In *Pravo. Zhurnal Vysshei shkoly ekonomiki*, no. 1, pp. 62–79.

Kubelun A. N. (2013) *Zashchita izbiratel'nykh prav grazhdan na munitsipal'nom urovne* [Protection of the electoral rights of citizens at the municipal level], ed. by E. S. Shugrina. Moscow, RIOR : INFRA-M, 145 p.

Kuz'min I. A., Usov A. Yu. (2016) *Mekhanizm vzaimodeistviya prokuratury Rossiiskoi Federatsii s nepodnadzornymi gosudarstvennymi organami: voprosy teorii i praktiki* [The mechanism of interaction between the Prosecutor's Office of the Russian Federation and non-supervised state bodies: issues of theory and practice]. In *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. I. Lobachevskogo*, no. 6, pp. 137–146.

Mateikov M. S., Suchilin V. N. (2013) *Izбирatel'nye komissii munitsipal'nykh obrazovaniy v sisteme izbiratel'nykh komissii* [Election commissions of municipalities in the system of election commissions]. In *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, no. 10, pp. 36–40.

Miroshnichenko V. S., Kremneva E. V. (2020) *Obespechenie prokurorami zashchity izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendumе v administrativnom sudoproizvodstve* [Ensuring by prosecutors the protection of electoral rights and the right to participate in a referendum in administrative proceedings]. In *Zakonnost'*, no. 11, pp. 22–27.

Nadin A. N. (2021) *Kontrol'naya vlast' v Rossii: sovremennoe sostoyanie i tendentsii razvitiya* [Control power in Russia: the current state and trends of development]. In *Evrasiiskii yuridicheskii zhurnal*, no. 11, pp. 150–152.

Postnikov A. E. (2021) *Organy publichnoi vlasti kak uchastniki izbiratel'nogo protsessа* [Public authorities as participants in the electoral process]. In *Zhurnal rossiiskogo prava*, no. 7, pp. 31–40.

Skachkova A. E. (2005) *Prokurorskii nadzor za soblyudeniem zakonodatel'stva o vyborakh* [Prosecutorial oversight of compliance with electoral legislation]. Saint Petersburg, Sankt-Peterburgskii yuridicheskii institut General'noi prokuratury RF, 156 p.

Stepanov I. N. (2007) *Prokurorskii nadzor za deyatel'nost'yu izbiratel'nykh komissii* [Prosecutorial supervision over the activities of election commissions]. In *Rossiiskii sledovatel'*, no. 16, pp. 36–38.

Stepanov I. N. (2008) *Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii o vyborakh: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk* [Prosecutorial supervision over the implementation of the legislation of the Russian Federation on elections: an abstract of a candidate of legal sciences thesis]. Moscow, 27 p.

Stukanov A. P., Solov'eva A. K. (2018) *Nadzor za ispolneniem zakonov pri proizvodstve po delam ob administrativnykh pravonarusheniyakh v sfere zakonodatel'stva o vyborakh* [Supervision over the implementation of laws in proceedings on cases of administrative offenses in the field of election legislation]. In *Zakonnost'*, no. 5, pp. 5–11.

Usov A. Yu. (2016) *Vzaimodeistvie prokuratury Rossiiskoi Federatsii s nepodnadzornymi gosudarstvennymi organami: dis. ... kand. yurid. nauk* [Interaction of the Prosecutor's Office of the Russian Federation with non-supervised state bodies: a candidate of legal sciences thesis]. Moscow, 196 p.

Vdovin D. N. (2006) *Nekotorye problemy sovershenstvovaniya sudebnoi zashchity izbiratel'nykh prav grazhdan Rossiiskoi Federatsii* [Some problems of improving the judicial protection of the electoral rights of citizens of the Russian Federation]. In *Yuridicheskii mir*, no. 6, pp. 16–28.

Vinokurov A. Yu. (2019) *Nauchno-prakticheskii kommentarii k Federal'nomu zakonu «O prokurature Rossiiskoi Federatsii» (postateinyi): in 2 vols.* [Scientific and practical commentary on the Federal Law «On the Prosecutor's Office of the Russian Federation» (article-by-article)]. Moscow, Yurait, vol. 1, 358 p.

## РОЛЬ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЕМЕЙНОЙ ПОЛИТИКИ И СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ ДЕТЕЙ-СИРОТ

**Голосова Наталья Сергеевна**

Преподаватель кафедры трудового права

Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева (Екатеринбург),

ORCID: 0000-0002-8800-9194, e-mail: nata\_sotnikova@inbox.ru

*В статье характеризуются документы стратегического планирования, предназначенные для формирования и реализации стратегии семейной политики Российской Федерации и политики в области детства. Показана динамика целей, задач и мероприятий, содержащихся в этих документах, названы некоторые проблемы их разработки и реализации. Автор приходит к выводу, что политика государства стала более ориентированной на поддержку семьи, материнства и детства, а проблемы, заявленные в документах стратегического планирования десятилетие назад, сменились новыми, что объясняется трансформацией государства, общества и семьи как его основной ячейки.*

*Ключевые слова: семья, семейная политика, дети, сиротство, Десятилетие детства, стратегическое планирование*

*Для цитирования: Голосова Н. С. Роль документов стратегического планирования в реализации государственной семейной политики и социальной политики в отношении детей-сирот // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2022. № 6. С. 44–51. DOI: [https://doi.org/10.34076/22196838\\_2022\\_6\\_44](https://doi.org/10.34076/22196838_2022_6_44).*

## THE ROLE OF STRATEGIC PLANNING DOCUMENTS IN THE IMPLEMENTATION OF STATE FAMILY POLICY AND SOCIAL POLICY IN RELATION TO ORPHANS

**Golosova Natalya**

Lecturer, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (Yekaterinburg),

ORCID: 0000-0002-8800-9194, e-mail: nata\_sotnikova@inbox.ru

*The article is devoted to the strategic planning documents designed to form and implement the family policy strategy of the Russian Federation and childhood policy. The dynamics of the goals, objectives and measures contained in these documents are shown, and some problems of their development and implementation are named. The author concludes that state policy has become more focused on supporting the family, motherhood and childhood; the problems stated in the strategic planning documents a decade ago have been replaced by new ones, which is explained by the transformation of the state, society and the family as its basic unit.*

*Key words: family, family policy, children, orphanhood, Decade of childhood, strategic planning*

*For citation: Golosova N. (2022) The role of strategic planning documents in the implementation of state family policy and social policy in relation to orphans. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 6, pp. 44–51, DOI: [http://doi.org/10.34076/22196838\\_2022\\_6\\_44](http://doi.org/10.34076/22196838_2022_6_44).*

Семье отводится важная роль в развитии государства и общества<sup>1</sup>. В семье закладываются основы нравственности человека, формируются нормы поведения, семья имеет большое значение в воспитании и становлении новых поколений. По словам О. В. Кучмаевой, «сегодня наше государство заинтересовано в простом или расширенном воспроизводстве населения, в улучшении качества трудовых ресурсов и состояния здоровья населения, в эффективной социализации детей, что обеспечивает его экономическую, политическую, военную безопасность и дальнейшее развитие»<sup>2</sup>. В связи с этим необходимо обеспечить благоприятные условия для создания семьи, рождения и воспитания детей, принимать специальные меры с целью социальной поддержки семьи. В противном случае нерешенные социально-экономические проблемы, отсутствие системы оказания помощи семье и детям, тяжелое материальное положение семей могут привести к невозможности или нежеланию родителей осуществлять обязанности по воспитанию и содержанию детей и, как следствие, появлению детей, оставшихся без попечения родителей.

Благополучие семей с детьми и детей отнесено к числу стратегических приоритетов государственной политики в России. Поддержке семьи, материнства, отцовства и детства, воспитанию детей, их нравственному, интеллектуальному, всестороннему духовному и физическому развитию, повышению рождаемости уделяется особое внимание при реализации такого стратегического национального приоритета, как сбережение народа России и развитие человеческого потенциала<sup>3</sup>. Укрепление семьи как основы государства, сохранение традиционных семейных ценностей, а также формирование условий, при которых семья ощущала бы себя защищенной от рисков, связанных с появлением детей в семье, должны стать приоритетами государственной семейной политики<sup>4</sup>. Это позволит избежать перехода благополучной семьи в статус кризисной и не допустить возможного сиротства, так как подавляющее большинство детей, оставшихся без попечения, составляют именно социальные сироты. В этом смысле цели государственной семейной политики перекликаются с целями социальной политики, в том числе в отношении детей, включая детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Стратегические приоритеты определены в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Закон № 172-ФЗ). Стратегическое планирование также предусматривает определение направления социально-экономической политики, цели и задачи социально-экономического развития страны, решение задачи устойчивого социально-экономического развития и обеспечивает тем самым реализацию конституционных прав и свобод граждан, достойный уровень их жизни. Задачи, предусмотренные в рамках стратегических национальных приоритетов, решаются путем разработки, корректировки и исполнения документов стратегического планирования. Одни из них определяют направления, цели и приоритеты социально-экономического развития в конкретной отрасли (например, Указ Президента РФ от 14 мая 1996 г. № 712 (ред. от 5 октября 2002 г.) «Об основных направлениях государственной семейной политики»); другие ориентированы на развитие той или иной отрасли и являются основой для разработки и реализации комплекса мер в субъектах РФ (например, Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года, далее – Концепция семейной политики до 2025 года). И что немаловажно, Законом № 172-ФЗ предусмотрен мониторинг, контроль реализации документов стратегического планирования, а также установлена ответственность за нарушение законодательства РФ и иных нормативных правовых актов в сфере стратегического планирования.

В соответствии со ст. 3 Закона № 172-ФЗ документ стратегического планирования – это «документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 14 июня 2007 г. № 761 (ред. от 28 июля 2008 г.) «О проведении в Российской Федерации Года семьи».

<sup>2</sup> Кучмаева О. В. Современные проблемы оценки эффективности семейной политики в Российской Федерации // Статистика и экономика. 2017. № 5. С. 86. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2500-3925-2017-5-85-93>.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 25 августа 2014 г. № 1618-р «Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года».

и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования». Следует отметить, что определение это достаточно расплывчатое и под него может подпадать любой документ, разрабатываемый органами государственной власти. Кроме того, исчерпывающего перечня документов стратегического планирования Закон № 172-ФЗ не содержит, как не устанавливает и их признаки. Поэтому на практике неизбежно возникают вопросы о том, можно ли относить к документам стратегического планирования, например, концепции и является ли таким документом План основных мероприятий, проводимых в рамках Десятилетия детства, на период до 2027 года (далее – План мероприятий в рамках Десятилетия детства)<sup>1</sup>. Д. В. Ирошников верно отметил, что «законодатель, определив круг документов стратегического планирования, так и не разграничил на законодательном уровне понятия „стратегия“, „концепция“ и „доктрина“, отдав это на откуп разработчикам этих документов, а также ученым-юристам»<sup>2</sup>.

Исследователи указывают на противоречивость понятий, используемых в Законе № 172-ФЗ; большое количество различных документов стратегического планирования, их разрозненность, дублирование; отсутствие единого порядка утверждения документов и унификации содержащихся в них понятий; несогласованность провозглашаемых в разных документах целей и другие проблемы<sup>3</sup>. Предлагается уточнить структуру и типологию таких документов<sup>4</sup>.

Несмотря на то что место концепций, национальных проектов в Законе № 172-ФЗ не определено, основные цели, задачи, показатели, мероприятия, направленные на поддержку семьи, материнства и детства, отражены именно в этих документах. В рамках данной статьи под документами стратегического планирования будут подразумеваться как стратегии, так и концепции, государственные программы, национальные проекты.

Конституционные основы государственной семейной политики заложены в ст. 7 Конституции РФ, в которой установлена обязанность государства поддерживать семью. Статья 38 Конституции РФ, определяя защиту семьи в качестве одной из задач государства, подчеркивает тем самым ее значимость, заинтересованность государства в ее поддержке. В соответствии с п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ вопросы защиты семьи, материнства и детства находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, следовательно, законодательство сформировано на федеральном и региональном уровне.

Семейная политика, имеющая своей целью обеспечение государством необходимых условий для реализации семьей ее функций и повышения качества жизни семьи<sup>5</sup>, тесно связана с демографической политикой, направленной в первую очередь на увеличение продолжительности жизни населения, сокращение уровня смертности, рост рождаемости, сохранение и укрепление здоровья населения и улучшение на этой основе демографической ситуации в стране<sup>6</sup>. В связи с этим «в достижении цели необходимого прироста численности населения за счет роста рождаемости демографическая политика пересекается в своих инструментах и мерах с семейной политикой... В силу этого в значительной части случаев в сфере государственной политики порой трудно разделить меры демографической и семейной политики, особен-

<sup>1</sup> Утвержден распоряжением Правительства РФ от 23 января 2021 г. № 122-р (ред. от 25 мая 2022 г.).

<sup>2</sup> Ирошников Д. В. Стратегическое планирование в России в сфере национальной безопасности // Юридическая наука. 2014. № 4. С. 23.

<sup>3</sup> Развитие системы стратегического планирования в Российской Федерации / под общ. ред. М. В. Емельянова, К. Н. Андрианова. М.: Изд. Гос. думы, 2017. С. 64. URL: <http://duma.gov.ru/media/files/LcF1mD3Rit2mAR16Cta7uzHAPNHkKury.pdf> (дата обращения: 27.10.2022).

<sup>4</sup> Федорищев В. А., Воронин В. В., Гайнулин Д. Г. Структура системы документов стратегического планирования Российской Федерации // Научные труды Вольного экономического общества России. 2016. № 1.

<sup>5</sup> Указ Президента РФ от 14 мая 1996 г. № 712 (ред. от 5 октября 2002 г.) «Об основных направлениях государственной семейной политики».

<sup>6</sup> Указ Президента РФ от 9 октября 2007 г. № 1351 (ред. от 1 июля 2014 г.) «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года»

но когда дело касается решений, направленных на рост рождаемости, укрепление брачных отношений и укрепление межпоколенных связей»<sup>1</sup>.

За последние десять лет был разработан и принят большой объем документов стратегического планирования, предусматривающих меры, направленные на укрепление, развитие и защиту института семьи и детства<sup>2</sup>. С одной стороны, это может свидетельствовать о планомерном проведении государственной семейной политики как «системы мер организационного, экономического, правового, научного, информационного, пропагандистского и кадрового характера, направленных на улучшение условий и повышение качества жизни семьи»<sup>3</sup>. С другой стороны, реализация некоторых из этих документов фактически не осуществляется. Так, видоизменилась государственная программа РФ «Социальная поддержка граждан»<sup>4</sup> (далее – ГП РФ «Социальная поддержка граждан»): она более не содержит ни показателей (индикаторов), по которым можно было бы судить об эффективности проводимых мероприятий, ни самих мероприятий. План мероприятий к Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года был разработан только на 2015–2018 гг., сама Концепция «растворилась» в нескольких национальных проектах, но основная часть мероприятий сейчас предусмотрена в Плане мероприятий в рамках Десятилетия детства.

Кроме того, специалисты указывают на нереализованность некоторых направлений в силу непроработанности механизмов осуществления семейной политики, формальный подход к созданию системы индикаторов, показателей эффективности проводимых мероприятий либо отсутствие таковых (зачастую критерием результативности той или иной меры выступает сам факт ее принятия)<sup>5</sup>, что затрудняет оценку реализации мер государственной семейной политики с точки зрения их эффективности.

Рассмотрим основные цели, задачи и мероприятия, предусмотренные в документах стратегического планирования в отношении семьи, имеющей детей, а также в отношении сирот, и проследим произошедшие за последнее время изменения.

1. Стратегия национальной безопасности РФ не определяет конкретные механизмы реализации установленных в ней целей и задач. Такие механизмы закреплены в Указе Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ № 474) и Едином плане по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года. Например, в рамках национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» Указ № 474 называет следующие целевые показатели: обеспечение устойчивого роста численности населения РФ; повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет; снижение уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 г. и др. Инструментом достижения этих целей являются государственные программы и национальные проекты.

В отличие от ранее действовавшей Стратегии национальной безопасности РФ, в которой речь шла о «повышении качества жизни населения в целом»<sup>6</sup>, действующей

<sup>1</sup> Ростовская Т. К., Кучмаева О. В., Безвербная Н. А. Состояние и перспективы семейной политики в России: социально-демографический анализ // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. № 6. С. 210. DOI: 10.15838/esc.2019.6.66.12.

<sup>2</sup> См., например: Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года; Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012–2017 годы; Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года; Стратегия развития воспитания в Российской Федерации на период до 2025 года; Концепция информационной безопасности детей; Концепция развития ранней помощи в Российской Федерации на период до 2020 года; Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2017–2022 годы; государственные программы в сфере социальной поддержки, образования, здравоохранения, содействия занятости населения и др.; национальные проекты «Демография», «Здравоохранение», «Образование» и др.

<sup>3</sup> Указ Президента РФ от 14 мая 1996 г. № 712 (ред. от 5 октября 2002 г.) «Об основных направлениях государственной семейной политики».

<sup>4</sup> Утверждена постановлением Правительства от 15 апреля 2014 г. № 296.

<sup>5</sup> Кучмаева О. В. Оценка эффективности реализации Концепции семейной политики в России // Россия: тенденции и перспективы развития. 2017. № 12-2. С. 674.

<sup>6</sup> Указ Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» (утратил силу).

щая Стратегия определяет семью, материнство, отцовство и детство в качестве отдельного объекта внимания со стороны государства, что, безусловно, заслуживает одобрения.

2. Указ № 474 содержит лишь один показатель достижения национальных целей развития России, относящийся к семьям, – увеличение количества семей, улучшивших жилищные условия. Здесь не упоминаются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей.

3. ГП РФ «Социальная поддержка граждан», как уже было отмечено, претерпела значительные изменения: если в старой редакции она содержала цели, задачи и показатели, связанные с повышением уровня жизни детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и семей, имеющих детей, то сейчас все показатели и мероприятия исключены из текста документа.

Следует отметить, что Закон № 172-ФЗ обозначает государственные программы РФ как документы стратегического планирования, где содержится комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. Формирование и исполнение государственных программ отслеживает Счетная палата РФ. Тем самым эти документы имеют первостепенное значение в сравнении с национальными проектами и концепциями.

В старой редакции ГП РФ «Социальная поддержка граждан» приводилась доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, переданных на воспитание в семьи, в общей численности детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, которая должна была увеличиваться, и доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в общей численности детского населения, которая должна была уменьшаться. Сейчас эти показатели неактуальны: доля детей-сирот, переданных на воспитание в семьи, составляет около 90 %; доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в общей численности детского населения составляет 1,3 %. В связи с этим государством определены другие приоритеты: обеспечение детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, благоустроенными жилыми помещениями и проведение профилактических мероприятий в целях недопущения социального сиротства.

4. Национальные проекты «Демография», «Здравоохранение», «Жилье и городская среда» не предусматривают мероприятий, посвященных исключительно детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. Все мероприятия направлены на поддержку семьи и детей, что, безусловно, расценивается положительно, так как в итоге напрямую влияет на профилактику социального сиротства.

5. План мероприятий в рамках Десятилетия детства – это, по сути, межведомственный национальный проект, но в настоящее время он не соотнесен с национальными целями и задачами, очевидно, ввиду того, что был принят раньше. Ожидается, что со временем этот недочет будет исправлен. План мероприятий в рамках Десятилетия детства является продолжением и развитием системы мер, предусмотренной в Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы<sup>1</sup> (далее – Национальная стратегия в интересах детей). Он определил основные направления и задачи государственной политики в интересах детей, семей, а также ключевые механизмы ее реализации, базирующиеся на общепризнанных принципах и нормах международного права. По содержанию План мероприятий в рамках Десятилетия детства аналогичен государственной программе: в нем указаны цели, задачи, сроки реализации, ожидаемые результаты, ответственные исполнители мероприятий, осуществляемых в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Национальная стратегия в интересах детей, которая предшествовала Плану мероприятий в рамках Десятилетия детства, не содержала конкретных индикаторов, достижение которых позволяло бы судить о положительных или отрицательных результатах проводимой государственной политики в отношении семьи и детства. Глав-

<sup>1</sup> Утверждена Указом Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761.

ной ее целью было определение основных направлений и задач государственной политики в интересах детей и ключевых механизмов ее реализации. Инструментами решения вопросов в данной сфере выступали приоритетные национальные проекты «Здоровье» и «Образование». Конкретные индикаторы (или ожидаемые результаты) были определены в 2015 г. в Концепции семейной политики до 2025 года. В ней перечислены мероприятия, реализуемые по основным направлениям государственной семейной политики, с указанием сроков, ответственных исполнителей и предполагаемых результатов.

В Национальной стратегии в интересах детей и в разработанной в соответствии с ней Концепции семейной политики до 2025 года были обозначены следующие основные социальные проблемы семей, имеющих детей, а также детей-сирот:

1. Высокий риск бедности при рождении детей, особенно в многодетных и неполных семьях. Мониторингу подлежали семьи, у которых среднедушевой доход был ниже, чем установленный прожиточный минимум в субъекте. Например, Концепция семейной политики до 2025 года предусматривала показатель «Уменьшение доли семей с детьми до 16 лет в общей численности семей, совокупный среднедушевой доход которых ниже установленного прожиточного минимума в субъекте Российской Федерации». Однако уровень, до которого должно было произойти уменьшение, указан не был. По статистическим данным, доля малоимущих семей в общей численности семей сократилась с 6,6 % в 2013 г. до 5,8 % в 2020 г., но при этом доля семей с детьми среди малоимущих семей выросла с 72,2 до 79,9 % за тот же период<sup>1</sup>. Сегодня План мероприятий в рамках Десятилетия детства подобный показатель не содержит.

2. Высокий уровень социального неблагополучия в семьях наряду с низкой эффективностью профилактической работы в отношении неблагополучных семей на ранних этапах. Несвоевременное выявление и оказание малоэффективной профилактической помощи семьям с детьми именно на ранних этапах нередко приводили к лишению или ограничению в родительских правах. В связи с этим требовалось внедрение новых технологий и методов раннего выявления семейного неблагополучия, профилактики социального сиротства, оказания поддержки семьям с детьми, находящимся в социально опасном положении и иной трудной жизненной ситуации. План мероприятий в рамках Десятилетия детства предусматривал меры по профилактике социального сиротства до 2020 года. В настоящее время мероприятия, направленные на профилактику семейного неблагополучия, детской безнадзорности и беспризорности, приведены в Концепции семейной политики до 2025 года, но ожидаемые результаты были определены только до 2018 года.

3. Несвоевременное обеспечение лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, благоустроенными жилыми помещениями. На 1 января 2020 г. более 279 тыс. детей-сирот состояли на учете в качестве нуждающихся в обеспечении жильем. При этом количество детей-сирот, чье право на получение жилья возникло, но не реализовано, достигло 191 тыс. человек (68 % общего числа детей-сирот, состоящих на жилищном учете). Очередь с 2015 г. ежегодно увеличивалась в среднем на 13 тыс. человек; 45 % прироста – это лица из числа детей-сирот в возрасте старше 23 лет<sup>2</sup>. По данным Единой государственной системы социального обеспечения, на 1 января 2022 г. численность детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, состоящих на учете на получение жилого помещения, составляла 288 459 человек (по состоянию на 1 сентября 2022 г. – уже 292 555 человек)<sup>3</sup>.

4. Высокий риск социальной дезадаптации и противоправного поведения выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В Национальной стратегии в интересах детей изначально упоминалось лишь

<sup>1</sup> Социально-экономическое положение семей и тенденции их жизнедеятельности // Федеральная служба государственной статистики: офиц. сайт. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13807> (дата обращения: 27.10.2022).

<sup>2</sup> Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации № 3 (268) 2020 «Дети-сироты» // Счетная палата Российской Федерации: офиц. сайт. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/f2b/f2b92f40030ba150c9b36244b2558509.pdf> (дата обращения: 23.10.2022).

<sup>3</sup> Численность детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями // Единая государственная система социального обеспечения: офиц. сайт. URL: <http://egisso.ru/#/statistics/orphans> (дата обращения: 25.10.2022).

о «необходимости привлечения организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, к семейному устройству и постинтернатной адаптации». С 2016 г. в рамках мероприятий по реструктуризации и реформированию организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Национальной стратегии в интересах детей обозначена «необходимость в распространении во всех субъектах Российской Федерации эффективных моделей социализации воспитанников и выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей». В связи с чем уже в Концепции семейной политики до 2025 года была запланирована подготовка предложений по развитию системы постинтернатного сопровождения и адаптации выпускников организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. План мероприятий в рамках Десятилетия детства указывает уже на совершенствование системы постинтернатного сопровождения лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

5. Размещение организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в устаревших зданиях, их «перенаселенность», удаленность от городов и центров; отсутствие квалифицированных специалистов, владеющих современными реабилитационными технологиями. В связи с названными проблемами был запущен процесс реформирования таких организаций путем их разукрупнения и создания в них условий, приближенных к семейным. Планом мероприятий в рамках Десятилетия детства предусмотрены развитие и совершенствование системы опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних и приведение к 2024 г. организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, к единой модели подчиненности. Кроме того, не менее 30 % специалистов органов и организаций, действующих в сфере защиты прав детей, ежегодно повышают свою квалификацию. Путем внедрения современных информационных технологий в деятельность специалистов органов опеки модернизируется государственный банк данных о детях, оставшихся без попечения родителей, повышается информированность населения о предоставляемой помощи семье, снижаются бюрократические барьеры. Совершенствуются подбор, учет и подготовка граждан, выразивших желание стать усыновителями, опекунами (попечителями) несовершеннолетних граждан, и порядок подготовки кандидатов в замещающие родители; последние в связи с этим должны быть охвачены социально-психологическим тестированием.

Итак, совершенно очевидно, что произошел финансовый, законодательный и социальный «поворот» политики государства в сторону семьи и детей. Новая Стратегия национальной безопасности РФ ориентирована на поддержку семьи, материнства, о чем не упоминалось в аналогичном документе ранее. Приведенные в документах стратегического планирования показатели или индикаторы, по которым можно судить о состоянии проблемы и результатах ее решения, стали конкретными, измеримыми, более понятными. Часть показателей, связанных с устройством детей-сирот в семьи и снижением их численности, достигнуты и утратили актуальность. Это говорит о том, что государственная семейная политика в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, приносит свои плоды. Мероприятия, направленные на стимулирование семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, привели к значительному сокращению числа детей, воспитывающихся в организациях для детей-сирот.

План мероприятий в рамках Десятилетия детства уже не обозначает проблему высокого риска бедности при рождении детей, особенно в многодетных и неполных семьях. Наиболее острой проблемой остается обеспечение сирот жильем. Большинство мероприятий направлены на профилактику социального сиротства, организацию постинтернатного сопровождения выпускников организаций для детей-сирот, повышение квалификации специалистов органов опеки.

Благополучие детей и семей с детьми отнесено к числу стратегических приоритетов государственной политики в России. По этой причине особую важность приобретает не только принятие мер, направленных на социальную поддержку семьи и недопущение социального сиротства, но и наблюдение за их реализацией, контроль результатов. Это требует четкого определения правовой природы концепций и национальных проектов как документов стратегического планирования, чья реализация подвергается контролю и мониторингу.

## Список литературы

Ирошников Д. В. Стратегическое планирование в России в сфере национальной безопасности // Юридическая наука. 2014. № 4. С. 21–24.

Кучмаева О. В. Современные проблемы оценки эффективности семейной политики в Российской Федерации // Статистика и экономика. 2017. № 5. С. 85–93.

Кучмаева О. В. Оценка эффективности реализации Концепции семейной политики в России // Россия: тенденции и перспективы развития. 2017. № 12-2. С. 672–677.

Развитие системы стратегического планирования в Российской Федерации / под общ. ред. М. В. Емельянова, К. Н. Андрианова. М.: Изд. Гос. думы, 2017. 80 с. URL: <http://duma.gov.ru/media/files/LcF1mD3Rit2mAR16Cta7yzHAPNHKkury.pdf> (дата обращения: 27.10.2022).

Ростовская Т. К., Кучмаева О. В., Безвербная Н. А. Состояние и перспективы семейной политики в России: социально-демографический анализ // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2019. № 6. С. 209–227. DOI: 10.15838/esc.2019.6.66.12.

Федорищев В. А., Воронин В. В., Гайнулин Д. Г. Структура системы документов стратегического планирования Российской Федерации // Научные труды Вольного экономического общества России. 2016. № 1. С. 37–52.

## References

Emel'yanov M. V., Andrianov K. N. (Eds.) (2017) *Razvitie sistemy strategicheskogo planirovaniya v Rossiiskoi Federatsii* [Development of the strategic planning system in the Russian Federation]. Moscow, Izdanie Gosudarstvennoi dumy, 80 p., available at: <http://duma.gov.ru/media/files/LcF1mD3Rit2mAR16Cta7yzHAPNHKkury.pdf> (accessed: 27.10.2022).

Fedorishchev V. A., Voronin V. V., Gajnuln D. G. (2016) *Struktura sistemy dokumentov strategicheskogo planirovaniya Rossiiskoi Federatsii* [The structure of the system of strategic planning documents of the Russian Federation]. In *Nauchnye trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii*, no. 1, pp. 37–52.

Iroshnikov D. V. (2014) *Strategicheskoe planirovanie v Rossii v sfere natsional'noi bezopasnosti* [Strategic planning in Russia in the field of national security]. In *Yuridicheskaya nauka*, no. 4, pp. 21–24.

Kuchmaeva O. V. (2017) *Otsenka effektivnosti realizatsii Kontseptsii semeinoi politiki v Rossii* [Evaluation of the effectiveness of the implementation of the Concept of Family Policy in Russia]. In *Rossiya: tendentsii i perspektivy razvitiya*, no. 12-2, pp. 672–677.

Kuchmaeva O. V. (2017) *Sovremennye problemy otsenki effektivnosti semeinoi politiki v Rossiiskoi Federatsii* [Modern problems of evaluating the effectiveness of family policy in the Russian Federation]. In *Statistika i ekonomika*, no. 5, pp. 85–93, DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2500-3925-2017-5-85-93>.

Rostovskaya T. K., Kuchmaeva O. V., Bezverbnaya N. A. (2019) *Sostoyanie i perspektivy semeinoi politiki v Rossii: sotsial'no-demograficheskii analiz* [The state and prospects of family policy in Russia: socio-demographic analysis]. In *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz*, no. 6, pp. 209–227, DOI: 10.15838/esc.2019.6.66.12.

## ПРЕДЕЛЫ ОБРАБОТКИ БОЛЬШИХ ОБЪЕМОВ ДАННЫХ ДЛЯ ЦЕЛЕЙ ПОЛУЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ О ЧЕЛОВЕКЕ: ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

**Гулемин Артем Николаевич**

Доцент кафедры информационного права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева (Екатеринбург), кандидат юридических наук, ORCID: 0000-0003-0876-3849, e-mail: artem\_gulemin@mail.ru

*Исследуются общественные отношения по поводу анализа и обработки больших данных. Автор указывает на необходимость нормативного определения понятия больших пользовательских данных с учетом цели их сбора и обработки (создание новых сведений). Отмечается, что в результате хранения и обработки больших данных в единой информационной системе социальных сетей или цифровых экосистем для целей поведенческого таргетинга становится возможным создание новой информации о пользователях, которая может быть отнесена к специальным категориям персональных данных. Предлагается оценивать такую информацию с учетом признака достоверности и относить ее к персональным данным только после оформления согласия субъекта. Делается вывод о необходимости законодательного закрепления права субъекта получать информацию об алгоритмах обработки больших пользовательских данных в случае персонификации полученной в ходе нее информации. Подчеркивается важность соблюдения принципа соответствия содержания и объема данных заявляемым целям их автоматизированной обработки. Предлагается установить в законе обязанность оператора персональных данных обезличивать при автоматизированной обработке сами персональные данные и информацию, полученную в результате их обработки, а также хранить их в таком виде, чтобы они не могли быть персонифицированы в случае несанкционированного доступа к ним.*

*Ключевые слова: большие данные, персональные данные, обработка больших данных, информационные технологии, информационная безопасность, цифровая экономика*

*Для цитирования: Гулемин А. Н. Пределы обработки больших объемов данных для целей получения информации о человеке: правовой аспект // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2022. № 6. С. 52–57. DOI: [https://doi.org/10.34076/22196838\\_2022\\_6\\_52](https://doi.org/10.34076/22196838_2022_6_52).*

## LIMITS OF BIG DATA PROCESSING FOR THE PURPOSES OF OBTAINING INFORMATION ABOUT A PERSON: A LEGAL ASPECT

**Gulemin Artem**

Associate professor, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (Yekaterinburg), candidate of legal sciences, ORCID: 0000-0003-0876-3849, e-mail: artem\_gulemin@mail.ru

*The article studies public relations regarding the analysis and processing of big data and the results of such processing. The author notes the need for a normative definition of the concept of big data, taking into account the purpose of their collection and processing (creation of new information). It is noted that storing and processing big data in a unified information system of social networks or digital ecosystems for behavioural targeting purposes make it possible to create new information about users, which can be classified as special categories of personal data. It is proposed to evaluate such information taking into account its reliability and attribute it to per-*

*sonal data only after the user's consent has been issued. The author concludes that it is necessary to legislate the subject's right to receive information about the algorithms for processing big user data in case of personification of the information received. He also underlines the need for observing the principle of compliance of the content and volume of data with the declared purposes of their automated processing. It is proposed to legislate the obligation of the operator of personal data to de-personalize the personal data themselves and the information obtained as a result of their processing. Also personal data should be stored in such a way that they cannot be personalized in case of unauthorized access.*

*Key words: big data, personal data, big data processing, information technology, information security, digital economy*

*For citation: Gulemin A. (2022) Limits of big data processing for the purposes of obtaining information about a person: a legal aspect. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnaluz»*, no. 6, pp. 52–57, DOI: [http://doi.org/10.34076/22196838\\_2022\\_6\\_52](http://doi.org/10.34076/22196838_2022_6_52).*

Большие данные – это новый феномен как в рамках технических, так и в рамках юридических наук. Исследования по вопросам обработки больших объемов информации осуществлялись еще с 90-х гг. XX в., однако само понятие больших данных начало использоваться только с 2005 г. в связи с появлением информационных технологий их обработки для целей управления бизнес-процессами и прогностической аналитики<sup>1</sup>. В настоящее время большие данные применяются практически во всех сферах экономической деятельности, во многих сквозных технологиях, включая индустриальный интернет, интернет вещей и искусственный интеллект. Цифровые технологии, основанные на анализе больших данных, все чаще используются компаниями с целью улучшения качества товаров и услуг и прогнозирования рыночных тенденций<sup>2</sup>.

В теории большие данные в зависимости от источника происхождения разделяются на промышленные большие данные – создаваемые без непосредственного участия человека для отображения состояния устройств индустриального интернета и интернета вещей – и большие пользовательские данные – создаваемые людьми в процессе использования различных приложений и сервисов в сети Интернет<sup>3</sup>. В рамках настоящего исследования интерес представляет именно вторая категория больших данных.

Попытки дать легальное определение понятию «большие данные» на национальном уровне до сих пор не увенчались успехом. Анализ единственного смежного понятия «обработка больших объемов данных», закрепленного в Стратегии развития информационного общества на 2017–2030 годы<sup>4</sup>, позволяет выделить существенные, по мнению законодателя, признаки больших данных:

это массив структурированной или неструктурированной информации (по инициативе заинтересованного лица собирается либо однородная информация, например данные о возрасте покупателей, либо любые сведения о лицах);

информация поступает из различных, в том числе не связанных между собой, источников (используются не одна, а несколько баз данных, например базы данных пользователей такси и покупателей магазина);

обработка таких данных невозможна вручную за разумное время.

Представляется, что законодатель упустил еще один важный признак больших данных – цель, для которой осуществляются их сбор и обработка. В случае законодательного определения понятия считаем необходимым включить в него формули-

<sup>1</sup> Войниканис Е. А. Регулирование больших данных и право интеллектуальной собственности: общие подходы, проблемы и перспективы развития // Закон. 2020. № 7. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Цариковский А. Ю., Иванов А. Ю., Войниканис Е. А. Антимонопольное регулирование в цифровую эпоху: как защищать конкуренцию в условиях глобализации и четвертой промышленной революции. М.: ВШЭ, 2018. С. 39.

<sup>3</sup> Савельев А. И. Направления регулирования Больших данных и защита неприкосновенности частной жизни в новых экономических реалиях // Закон. 2018. № 5. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы».

ровку «целью сбора и обработки больших данных является создание новой информации». Создаваемые в процессе обработки сведения и выступают основой для принятия решений субъектами, осуществляющими обработку.

На первоначальном этапе формирования технологий обработки больших данных вопрос о том, из каких источников можно брать сведения о лицах, был решен в ставшем каноническим судебном споре социальной сети «ВКонтакте» и ООО «Дабл», касавшемся сбора пользовательских данных из общедоступных ресурсов для последующего определения кредитного рейтинга пользователей<sup>1</sup>. В этом споре Роскомнадзор четко обозначил, что данные в социальных сетях не являются общедоступными и их последующая обработка не может осуществляться без согласия субъекта<sup>2</sup>. Приведенная позиция многим исследователям кажется спорной<sup>3</sup>, и, видимо, поэтому она не нашла отражения в законодательстве.

Однако с появлением новых экономико-правовых субъектов – цифровых экосистем – данный вопрос приобретает «новое звучание». Внутри экосистемы пользователь может получить доступ ко всем сервисам через единый аккаунт, а обладателем разрозненных баз данных с информацией о совершаемых пользователем в экосистеме действиях становится одно лицо – бенефициар экосистемы.

Предполагается, что получаемые данные пользователей обрабатываются для целей поведенческого таргетинга (технология, позволяющая показывать пользователям рекламные объявления на основе их предпочтений). Процесс работы с большими данными в таком случае можно представить в виде последовательности действий: сбор данных о пользователе – их обезличивание (анонимизация) – обнаружение взаимосвязей между действиями пользователя – создание новой информации о нем – экстраполяция полученной информации на нового обезличенного пользователя. Однако возрастающие объемы обрабатываемых больших данных и использование все более совершенных, в том числе нейросетевых, технологий позволяют в настоящее время получить различного рода данные о конкретном (персонализированном, деанонимизированном) субъекте. На основе исходной информации о поездке человека в магазин на такси и покупке им определенных продуктов и лекарств можно установить, например, пять новых сведений: пол, возраст, социальный статус, религиозные и политические убеждения, состояние здоровья. Последовательное выявление этих сведений (хотя в реальности они могут обнаруживаться и непоследовательно) позволит с почти 60 %-ной вероятностью получить новые данные о субъекте, в том числе те, которые могут быть отнесены к специальным категориям персональных данных по смыслу ст. 10 ФЗ «О персональных данных»<sup>4</sup>. Исследования поведенческих стереотипов еще в 2013 г. позволяли с вероятностью от 0,85 до 0,95 определять расу, пол, политические предпочтения и вероисповедание пользователей по буквально трем «лайкам» в социальных сетях<sup>5</sup>.

Похожим образом развивается направление исследований геномной информации. Имея в своем распоряжении обезличенные «большие геномные данные» всего человечества, ученые могут установить причины многих заболеваний<sup>6</sup>. Однако риски утраты обезличенности могут привести к дискриминации и стигматизации человека, а дальнейшие разработки по сквозному геномному сканированию плода и новорожденного младенца обнажают угрозу установления евгенистической политики нации посредством реализации программ редактирования генома и отбора «экземпляров» с заданными характеристиками<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Орешин. Е. Вконтакте vs Дабл Дата как пример эффективного ведения судебного спора // Закон.ру. 2022. 24 сент. URL: [https://zakon.ru/blog/2022/9/24/vkontakte\\_vs\\_dabl\\_data\\_kak\\_primer\\_effektivnogo\\_vedeniya\\_sudebnogo\\_spora](https://zakon.ru/blog/2022/9/24/vkontakte_vs_dabl_data_kak_primer_effektivnogo_vedeniya_sudebnogo_spora) (дата обращения: 25.12.2022).

<sup>2</sup> Определение Верховного Суда РФ от 29 января 2018 г. № 305-КП17-21291 по делу № А40-5250/2017.

<sup>3</sup> См., например: Савельев А. И. Указ. соч.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (ред. от 14 июля 2022 г.) «О персональных данных».

<sup>5</sup> Ледовая Я. А., Тихонов Р. В., Боголюбова О. Н. Социальные сети как новая среда для междисциплинарных исследований поведения человека // Вестник Санкт-Петербургского университета. Психология и педагогика. 2017. Т. 7. № 3. С. 201–203.

<sup>6</sup> Лисаченко А. В. Правовой режим «больших геномных данных»: за и против свободного обращения // Российский юридический журнал. 2022. № 2. С. 143.

<sup>7</sup> Митин А. Н., Кузнецов П. У. Организационно-правовые аспекты появления новых угроз от «наднационального контроля» в контексте информационной безопасности // Современное право. 2022. № 10.

Выше мы целенаправленно не использовали словосочетание «персональные данные», однако не потому, что большие данные – это деперсонифицированная информация, которая применяется заинтересованными компаниями в обезличенном виде<sup>1</sup>. Хотя законодатель и не устанавливает способы получения персональных данных и включает в их число любую информацию, относящуюся прямо или косвенно к определенному или определяемому физическому лицу, представляется, что полученную в результате обработки больших данных новую информацию о субъекте следует относить к персональным данным с учетом категории достоверности, которая, однако, также не определена в законодательстве. Как бы ни развивались технологии обработки информации, обеспечение стопроцентной точности выявляемых сведений кажется невозможным. На наш взгляд, единственным способом установления достоверности информации о человеке, полученной после обработки больших данных, является оформленное согласие субъекта с выводами, которые были сделаны компьютером.

При использовании новой информации, полученной после обработки больших данных, возникает два практических вопроса.

Первый – принятие юридически значимых решений после автоматизированной обработки персональных данных. Считается, что этот вопрос урегулирован законодательством. Статья 16 ФЗ «О персональных данных» запрещает принятие исключительно на основании автоматизированной обработки персональных данных решений, порождающих юридические последствия в отношении субъекта персональных данных или иным образом затрагивающих его права и законные интересы, однако устанавливает ряд исключений: если такое решение принято при наличии согласия в письменной форме субъекта персональных данных или в случаях, предусмотренных федеральными законами. По смыслу статьи решение принимается именно машиной на основании скрытых в ней алгоритмов. Однако используемая в ней формулировка может ввести в заблуждение, поскольку наводит на мысль, что решение принимает человек.

Закон устанавливает обязанность оператора разъяснить субъекту персональных данных порядок принятия решения на основании исключительно автоматизированной обработки его персональных данных и возможные юридические последствия такого решения, предоставить возможность заявить возражение против такого решения, а также разъяснить порядок защиты субъектом персональных данных своих прав и законных интересов. Однако исследователи отмечают, что эти положения «касаются не того, как именно принято решение, к примеру, что положено в его основу, а, скорее, процедуры его принятия. Из указанного следует, что субъект персональных данных, несмотря на то что наделен правом подать возражение на решение, фактически им воспользоваться не сможет, поскольку не будет знать, как именно было принято решение. В то же время основополагающей задачей правового регулирования должно являться создание условий, при которых человек имеет право на получение исчерпывающей информации относительно логики принятого в его отношении решения»<sup>2</sup>.

В условиях существования технической возможности получения, например, новых сведений о состоянии здоровья человека на основе его покупок в аптеке и последующего автоматизированного принятия решения об отказе в выдаче кредита появляется необходимость законодательно закрепить возможность субъекта получить информацию о причинно-следственной связи этих двух событий (разрешить техническую проблему «черного ящика» при принятии решения). Требуется также обеспечить соблюдение принципа соответствия содержания и объема обрабатываемых данных заявляемым целям их автоматизированной обработки. Для этого нужно признать недопустимым получение на основе обработки больших данных новых сведений, которые после персонификации могут быть отнесены к специальным категориям персональных данных или биометрическим персональным данным субъекта. Со-

<sup>1</sup> Кириллова Е. А. Правовой статус и принципы использования технологии больших данных (Big Data) // Российская юстиция. 2021. № 2. С. 68–69.

<sup>2</sup> Кутейников Д. Л., Ижаев О. А., Зенин С. С., Лебедев В. А. Алгоритмическая прозрачность и подотчетность: правовые подходы к разрешению проблемы «черного ящика» // Lex russica (Русский закон). 2020. Т. 73. № 6. С. 146.

гласие пользователя на обработку его персональных данных алгоритмами обработки больших данных должно выражаться осознанно, субъект должен действительно ознакомиться с условиями пользовательского соглашения, изложенными в доступном для восприятия виде<sup>1</sup>.

Второй вопрос – несанкционированное использование больших данных или результатов их обработки вследствие хищения или иных противоправных действий злоумышленника и, как результат, вмешательство в частную жизнь субъекта. Похищение персональных данных, избыточное профилирование сужают личное пространство человека и нарушают его приватность. Раскрытие личной информации «стало неотъемлемым атрибутом корыстных преступлений и преступлений против личности»<sup>2</sup>. В последнее время в СМИ все чаще пишут о фактах незаконного получения, обнародования и распространения персональных данных. Зачастую такие утечки происходят в силу того, что операторы персональных данных недостаточно обеспечивают информационную безопасность в рамках своей организации. Вызывают сомнение факты привлечения организаций, допустивших утечку персональных данных, к ответственности по ч. 1 ст. 13.11 КоАП РФ. Считаем необходимым законодательно установить обязанность любого оператора обезличивать при автоматизированной обработке персональных данные, а также сведения, полученные в результате обработки больших данных, которые в дальнейшем могут быть отнесены к персональным данным, и хранить их в таком виде, чтобы они не могли быть персонифицированы в случае несанкционированного доступа к ним.

Изложенное позволяет сделать следующие выводы:

1. Категория больших данных должна быть раскрыта в законодательстве не только через их технологические, но и формально-юридические признаки, включая цель сбора и обработки больших данных – создание новой значимой информации.

2. Полученная в ходе обработки больших пользовательских данных новая информация должна оцениваться с учетом ее достоверности и признаваться одним из видов персональных данных только после оформления согласия субъекта с выводами, сделанными в результате такой обработки.

3. Следует законодательно закрепить возможность субъекта ознакомиться с алгоритмами, на основе которых была получена новая информация о нем, а также в соответствии с принципами ФЗ «О персональных данных» ограничить обработку больших данных в случаях, если итогом такой обработки будет получение сведений, которые в дальнейшем могут быть отнесены к специальным категориям персональных данных или биометрическим персональным данным.

4. Необходимо законодательно закрепить обязанность оператора персональных данных обезличивать при автоматизированной обработке сами персональные данные и информацию, полученную в результате их обработки, а также хранить их в таком виде, чтобы они не могли быть персонифицированы в случае несанкционированного доступа к ним.

### Список литературы

Войниканис Е. А. Регулирование больших данных и право интеллектуальной собственности: общие подходы, проблемы и перспективы развития // Закон. 2020. № 7. С. 135–156.

Кириллова Е. А. Правовой статус и принципы использования технологии больших данных (Big Data) // Российская юстиция. 2021. № 2. С. 68–69.

Кутейников Д. Л., Ижаев О. А., Зенин С. С., Лебедев В. А. Алгоритмическая прозрачность и подотчетность: правовые подходы к разрешению проблемы «черного ящика» // Lex russica (Русский закон). 2020. Т. 73. № 6. С. 139–148.

Ледовая Я. А., Тихонов Р. В., Боголюбова О. Н. Социальные сети как новая среда для междисциплинарных исследований поведения человека // Вестник Санкт-Петербургского университета. Психология и педагогика. 2017. Т. 7. № 3. С. 193–210.

Лисаченко А. В. Правовой режим «больших геномных данных»: за и против свободного обращения // Российский юридический журнал. 2022. № 2. С. 140–151.

<sup>1</sup> Сергеев А. П., Терещенко Т. А. Большие данные: в поисках места в системе гражданского права // Закон. 2018. № 11. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Паршуков М. И. Преследование в информационном пространстве: проблемы понятийного аппарата, опыт правового регулирования государств – участников Содружества Независимых Государств // Вестник ЮУрГУ. Сер.: Право. 2021. Т. 21. № 1. С. 110.

Митин А. Н., Кузнецов П. У. Организационно-правовые аспекты появления новых угроз от «наднационального контроля» в контексте информационной безопасности // Современное право. 2022. № 10. С. 35–47.

Орешин Е. Вконтакте vs Дабл Дата как пример эффективного ведения судебного спора // Закон.ру. 2022. 24 сент. URL: [https://zakon.ru/blog/2022/9/24/vkontakte\\_vs\\_dabl\\_data\\_kak\\_primer\\_effektivnogo\\_vedeniya\\_sudebnogo\\_spora](https://zakon.ru/blog/2022/9/24/vkontakte_vs_dabl_data_kak_primer_effektivnogo_vedeniya_sudebnogo_spora) (дата обращения: 25.12.2022).

Паршуков М. И. Преследование в информационном пространстве: проблемы понятийного аппарата, опыт правового регулирования государств – участников Содружества Независимых Государств // Вестник ЮУрГУ. Сер.: Право. 2021. Т. 21. № 1. С. 109–115.

Савельев А. И. Направления регулирования Больших данных и защита неприкосновенности частной жизни в новых экономических реалиях // Закон. 2018. № 5. С. 122–144.

Сергеев А. П., Терещенко Т. А. Большие данные: в поисках места в системе гражданского права // Закон. 2018. № 11. С. 106–123.

Цариковский А. Ю., Иванов А. Ю., Войниканис Е. А. Антимонопольное регулирование в цифровую эпоху: как защищать конкуренцию в условиях глобализации и четвертой промышленной революции. М.: ВШЭ, 2018. 311 с.

## References

Kirilova E. A. (2021) Pravovoi status i printsipy ispol'zovaniya tekhnologii bol'shikh dannykh (Big data) [Legal status and principles of using big data technology]. In *Rossiiskaya yustitsiya*, no. 2, pp. 68–69.

Kuteinikov D. L., Izhaev O. A., Zenin S. S., Lebedev V. A. (2020) Algoritmicheskaya prozrachnost' i podotchetnost': pravovye podkhody k razresheniyu problemy «chernogo yashchika» [Algorithmic transparency and accountability: legal approaches to solving the black box problem]. In *Lex russica*, vol. 73, no. 6, pp. 139–148.

Ledovaya Ya. A., Tikhonov R. V., Bogolyubova O. N. (2017) Sotsial'nye seti kak novaya sreda dlya mezhdistsiplinarnykh issledovaniy povedeniya cheloveka [Social networks as a new environment for interdisciplinary research of human behavior]. In *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Psihologiya i pedagogika*, vol. 7, no. 3, pp. 193–210.

Lisachenko A.V. (2022) Pravovoi rezhim «bol'shikh genomnykh dannykh»: za i protiv svobodnogo obrashcheniya [The legal regime of «big genomic data»: pros and cons of free circulation]. In *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal*, no. 2, pp. 140–151.

Mitin A. N., Kuznetsov P. U. (2022) Organizatsionno-pravovye aspekty poyavleniya novykh ugroz ot «nadnatsional'nogo kontrolya» v kontekste informatsionnoi bezopasnosti [Organizational and legal aspects of the emergence of new threats from «supranational control» in the context of information security]. In *Sovremennoe pravo*, no. 10, pp. 35–47.

Oreshin E. (2022) Vkontakte vs Dabl Data kak primer effektivnogo vedeniya sudebnogo spora [Vkontakte vs Double Data as an example of effective litigation]. In *Zakon.ru*, 24 Sept., available at: [https://zakon.ru/blog/2022/9/24/vkontakte\\_vs\\_dabl\\_data\\_kak\\_primer\\_effektivnogo\\_vedeniya\\_sudebnogo\\_spora](https://zakon.ru/blog/2022/9/24/vkontakte_vs_dabl_data_kak_primer_effektivnogo_vedeniya_sudebnogo_spora) (accessed: 25.12.2022).

Parshukov M. I. (2021) Presledovanie v informatsionnom prostranstve: problemy ponyatiinogo apparata, opyt pravovogo regulirovaniya gosudarstv – uchastnikov Sodruzhestva Nezavisimykh Gosudarstv [Persecution in the information space: problems of the conceptual apparatus, experience of legal regulation of the member states of the Commonwealth of Independent States]. In *Vestnik YuUrGU. Ser.: Pravo*, vol. 21, no. 1, pp. 109–115.

Savel'ev A. I. (2018) Napravleniya regulirovaniya Bol'shikh dannykh i zashchita neprikosnovennosti chastnoi zhizni v novykh ekonomicheskikh realiyakh [Directions of Big Data regulation and protection of privacy in the new economic realities]. In *Zakon*, no. 5, pp. 122–144.

Sergeev A. P., Tereshchenko T. A. (2018) Bol'shie dannye: v poiskakh mesta v sisteme grazhdanskogo prava [Big data: in search of a place in the system of civil law]. In *Zakon*, no. 11, pp. 106–123.

Tsarikovskii A. Yu., Ivanov A. Yu., Voinikanis E. A. (2018) *Antimonopol'noe regulirovanie v tsifrovuyu epokhu: kak zashchishchat' konkurentsiyu v usloviyakh globalizatsii i chetvertoi promyshlennoi revolyutsii* [Antitrust regulation in the digital age: how to protect competition in the face of globalization and the fourth industrial revolution]. Moscow, VShE, 311 p.

Voynikanis E. A. (2020) Regulirovanie bol'shikh dannykh i pravo intellektual'noi sobstvennosti: obshchie podkhody, problemy i perspektivy razvitiya [Big Data regulation and intellectual property law: general approaches, problems and development prospects]. In *Zakon*, no. 7, pp. 135–156.

## ЗАЩИТА ЖИВОТНЫХ В СОВЕТЕ ЕВРОПЫ И РОССИИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

**Цыганцова Сандра Игоревна**

Соискатель кафедры международного и европейского права  
Казанского (Приволжского) федерального университета (Казань),  
ORCID: 0000-0003-4161-7800, e-mail: tsygantsova.sandra@yandex.ru

*В статье исследуются основные международно-правовые источники в области защиты животных, принятые в рамках Совета Европы, а также нормативные правовые акты, регулирующие данную проблему в России. Рассматривается концепция благополучия животных, ставшая базисом для принятия важнейших международно-правовых документов Совета Европы, регламентирующих обращение с животными в различных областях их использования. Определяются основные подходы к международно-правовой защите сельскохозяйственных, лабораторных, домашних и диких животных в тех или иных областях человеческой деятельности, подлежащей нормативному регулированию в рамках Совета Европы; отмечаются сильные и слабые стороны концепций, лежащих в его основе. Особое внимание уделяется целостному (холистическому) подходу, в контексте которого защищаются дикие животные по всему миру. На предмет соответствия имеющимся международно-правовым стандартам анализируется законодательство Российской Федерации. С целью определения главных несовершенств правовой политики по защите животных изучаются основные акты национального законодательства в рассматриваемой области, отмечаются достоинства и недостатки нормативно-правового регулирования общественных отношений с использованием животных в России.*

*Ключевые слова: международно-правовая защита животных, благополучие животных, защита животных в Совете Европы, защита животных в России, сотрудничество по защите животных, охрана животного мира*

*Для цитирования: Цыганцова С. И. Защита животных в Совете Европы и России: сравнительно-правовой анализ // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2022. № 6. С. 58–70. DOI: [https://doi.org/10.34076/22196838\\_2022\\_6\\_58](https://doi.org/10.34076/22196838_2022_6_58).*

## ANIMAL PROTECTION IN THE COUNCIL OF EUROPE AND RUSSIA: A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

**Tsygantsova Sandra**

Applicant, Kazan (Volga Region) Federal University (Kazan),  
ORCID: 0000-0003-4161-7800, e-mail: tsygantsova.sandra@yandex.ru

*The article studies the main international legal sources in the field of animal protection adopted by the Council of Europe, as well as normative legal acts regulating this problem in Russia. The author considers the concept of animal welfare, which has become the basis for the adoption of the most important international legal documents of the Council of Europe regulating the treatment of animals in various areas of their use. The main approaches to the international legal protection of pets as well as farm, laboratory and wild animals in various fields of human activity, which is subject to legal regulation in the Council of Europe, are described; the strengths and weaknesses of the concepts underlying it are noted. Particular attention is paid to a holistic approach to protecting wild animals around the world. The author analyses the current Russian legislation to determine whether it complies with existing international legal standards. The main acts of national legislation are studied in order to identify the*

*main imperfections of the legal policy for the protection of animals; some advantages and disadvantages of the normative legal regulation of public relations with the use of animals in Russia are noted.*

*Key words: international legal protection of animals, animal welfare, animal protection in the Council of Europe, animal protection in Russia, cooperation on animal welfare, wildlife protection*

*For citation: Tsygantsova S. (2022) Animal protection in the Council of Europe and Russia: a comparative legal analysis. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 6, pp. 58–70, DOI: [http://doi.org/10.34076/22196838\\_2022\\_6\\_58](http://doi.org/10.34076/22196838_2022_6_58).*

## Введение

Устойчивое развитие человечества и поддержание благоприятного состояния окружающей среды находятся в тесной взаимосвязи с обеспечением благополучия животных всех биологических видов, что подтверждено новой Резолюцией Ассамблеи ООН по окружающей среде от 2 марта 2022 г. UNEP/EA.5/Res.1 «Взаимосвязь между благополучием животных, окружающей средой и устойчивым развитием»<sup>1</sup>. Резолюция стала первым документом ООН, провозгласившим животных чувствующими существами, какими они были признаны задолго до этого в рамках европейского права.

Трудно переоценить роль Совета Европы в становлении международно-правовой защиты животных: с момента своего создания в 1949 г. он является лидером в вопросах обеспечения благополучия животных. Именно Совет Европы впервые определил этическое обращение с животными как ценность, в которой заинтересованы все его государства-члены. Благодаря проведению эффективной политики Совета Европы практически каждому европейскому государству удалось сформировать оптимальное законодательство по защите животных. Однако страны Содружества Независимых Государств не восприняли этот опыт, так как либо не связаны обязательствами соответствующих конвенций, либо имплементация ими договорных норм фрагментарна<sup>2</sup>. Нормативно-правовая база РФ не является исключением. Именно поэтому опыт правового регулирования обеспечения благополучия животных в рамках Совета Европы представляется ценным даже с учетом прекращения членства Российской Федерации в данной организации.

## Проблемы международно-правовой защиты животных в рамках Совета Европы

Первые диспуты о недопустимости излишней жестокости по отношению к животным состоялись еще в Древнем мире<sup>3</sup>, однако стремление обеспечить им должную правовую защиту значительно возросло лишь в XIX в. В то время призыв к облегчению страданий животных стал частью «гуманитарного движения», повлиявшего на появление первых законов, предоставляющих им минимальные правовые гарантии<sup>4</sup>. Родиной законодательных инициатив в сфере защиты животных считается Великобритания, где в 1822 г. был принят Акт Ричарда Мартина о предотвращении жестокого и ненадлежащего обращения со скотом<sup>5</sup>. Своим примером Великобритания активизировала деятельность видных защитников животных того времени в континентальной Европе. Впоследствии именно со вступлением Соединенного Королевства

<sup>1</sup> URL: <https://wedocs.unep.org/handle/20.500.11822/39731> (дата обращения: 03.11.2022).

<sup>2</sup> Короткий Т. Р., Зубченко Н. И. Обеспечение благополучия животных и их защита от жестокого обращения: от этических норм к международно-правовому регулированию // *Международное право и международные организации*. 2014. № 3. С. 367. DOI: 10.7256/2226-6305.2014.3.12522.

<sup>3</sup> Капытина Т. П. Защита животных в эпоху Древнего Мира // *Вопросы исторической науки: материалы III Междунар. науч. конф. М.: Буки-Веди, 2015. С. 69. URL: <https://moluch.ru/conf/hist/archive/128/7034> (дата обращения: 03.11.2022).*

<sup>4</sup> Linzey A. The Ethical Case for European Legislation against Fur Farming // *Animal Law*. 2006. Vol. 13. P. 156. DOI: 10.1177/146642406408400637.

<sup>5</sup> Боровик М. А., Михель Д. В. Движения по защите животных: история, политика, практика // *Журнал исследований социальной политики*. 2011. № 8 (2). С. 229.

в Европейское экономическое сообщество в 1973 г. благополучие животных стало проблемой, решаемой на наднациональном уровне<sup>1</sup>. Более того, на протяжении всего своего членства в Европейском союзе преимущественно Великобритания настаивала на продвижении законодательных проектов и значительно влияла на деятельность по защите различных категорий животных.

По прошествии двух столетий Великобритания по-прежнему претендует на лидерство в вопросах обеспечения этичного обращения с животными, однако наряду с ней в этом преуспели другие европейские государства. Именно благодаря их усилиям проблемы должного обращения человечества с прочими биологическими видами в последние годы все чаще становятся предметом дискуссий в других регионах. Между тем с уверенностью можно сказать, что лишь в немногих частях мира благополучию животных придается столь же большое значение, как в Европе<sup>2</sup>.

Современный этап развития правовой защиты животных в Европе начался в 1960-х гг. главным образом из-за повсеместного разрастания фабричных ферм и усиления интенсивности промышленного животноводства. Современное движение против угнетения животных, в том числе используемых в массовом производстве, как и в прошлом, возглавила общественность Великобритании: деятельность неправительственных организаций и отдельных активистов подготовила почву для принятия необходимых законодательных мер и побудила британские власти контролировать практическое решение данной проблемы. Во многом это стало следствием выхода книги Р. Харрисон «Животные-машины»<sup>3</sup>, в которой были описаны жестокие реалии фабричного животноводства, заставившие публику задуматься о страданиях сельскохозяйственных животных и вынудить правительство Великобритании инициировать надлежащее расследование. В 1968 г. был создан Консультативный комитет по защите сельскохозяйственных животных, который в 1979 г. был преобразован в Парламентский совет по благополучию сельскохозяйственных животных (FAWC)<sup>4</sup>. Совет подготовил доклад, где впервые была сформулирована идея «пяти свобод»<sup>5</sup>.

В то же самое время проблема обращения с животными начала обсуждаться в рамках Совета Европы, а затем и в пределах Европейского экономического сообщества. Интерес к ней был обусловлен необходимостью согласованных действий всех европейских национальных властей, признающих защиту животных важным политическим вопросом, а также тем, что принципы уважения к животным являются частью общего культурного наследия государств-членов Совета Европы<sup>6</sup>. Британский принцип «пяти свобод» стал ориентиром для проведения согласованной правовой политики по регулированию деятельности с использованием живых организмов в Европе. На его основе была разработана концепция благополучия животных, направленная на обеспечение физического и психического здоровья животных на уровне, удовлетворяющем их естественные видовые потребности<sup>7</sup>. Впервые было указано, что для достижения этого уровня необходимо должным образом заботиться о состоянии животных во время воздействия на них различных факторов внешней среды<sup>8</sup>. Прежде всего нужно предотвращать или снижать степень их дискомфорта и болезненных ощущений, наличие способности к которым у всех позвоночных и, по крайней мере,

<sup>1</sup> *Simonin D., Gavinelli A.* The European Union legislation on animal welfare: state of play, enforcement and future activities // *Animal Welfare: From Science to Law* / ed. by S. Hild, L. Schweitzer. P.: La Fondation Droit Animal, Éthique et Sciences (LFDA), 2019. P. 60.

<sup>2</sup> *Pedersen N. K.* Detailed Discussion of European Animal Welfare Laws 2003 to Present: Explaining the Downturn // *The Animal Legal and Historical Center*. 2009. URL: <https://www.animallaw.info/article/detailed-discussion-european-animal-welfare-laws-2003-present-explaining-downturn> (дата обращения: 03.11.2022).

<sup>3</sup> *Harrison R.* *Animal Machines*. L.: Vincent Stuart Ltd, 1964.

<sup>4</sup> *Farm Animal Welfare in Great Britain: Past, Present and Future*. FAWC Report, October 2009. URL: [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/319292/Farm\\_Animal\\_Welfare\\_in\\_Great\\_Britain\\_-\\_Past\\_Present\\_and\\_Future.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/319292/Farm_Animal_Welfare_in_Great_Britain_-_Past_Present_and_Future.pdf) (дата обращения: 03.11.2022).

<sup>5</sup> *Farm Animal Welfare Council Press Statement*, 5 December 1979. URL: <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20121010012427/http://www.fawc.org.uk/freedoms.htm> (дата обращения: 03.11.2022).

<sup>6</sup> *Caporale V., Alessandrini B., Dalla Villa P., Del Papa S.* Global perspectives on animal welfare: Europe // *Revue scientifique et technique (International Office of Epizootics)*. 2005. Vol. 24. № 2. P. 567.

<sup>7</sup> *Duncan I. J. H., Fraser D.* Understanding animal welfare // *Animal Welfare* / ed. by M. C. Appleby, B. O. Hughes. Wallingford; N. Y.: CAB International, 1997. P. 21–27.

<sup>8</sup> *Broom D. M.* Indicators of poor welfare // *British Veterinary Journal*. 1986. Vol. 142. № 6. P. 524–526.

некоторых беспозвоночных животных подтверждается современными научными исследованиями<sup>1</sup>. Между тем, несмотря на активное использование термина «благополучие животных» в рамках Совета Европы и Европейского союза, унифицированное определение данного понятия по-прежнему не сформулировано<sup>2</sup>.

Результатом многолетнего сотрудничества государств-членов Совета Европы, направленного на формирование единой политики в области защиты животных, стало принятие пяти конвенций: Европейской конвенции о защите животных при международной перевозке (ETS № 065) от 13 декабря 1968 г. (с изм. от 10 мая 1979 г., пересм. в 2003 г.), Европейской конвенции о защите животных, содержащихся на фермах (ETS № 087) от 10 марта 1976 г., Европейской конвенции о защите животных, предназначенных на убой (ETS № 102) от 10 мая 1979 г., Европейской конвенции о защите позвоночных животных, используемых для экспериментов и других научных целей (ETS № 123) от 18 марта 1986 г., Европейской конвенции о защите домашних животных (ETS № 125) от 13 ноября 1987 г. Указанные конвенции базируются на общем принципе признания каждого позвоночного животного способным испытывать боль, что порождает обязанность минимизации его страданий. Документы призваны урегулировать обращение с различными категориями животных в наиболее распространенных областях использования с целью обеспечения упомянутых ранее «пяти свобод»: 1) свободы от голода и жажды (предоставление доступа к еде и воде, которые поддерживают хорошее здоровье и активность); 2) свободы от дискомфорта (предоставление соответствующей среды для проживания, включая жилище и место для сна и отдыха); 3) свободы от боли, травм или болезни (принятие превентивных мер или проведение ранней диагностики и лечения); 4) свободы естественного поведения (предоставление достаточного места, создание благоприятных условий, а также содержание в компании себе подобных); 5) свободы от страха и стресса (обеспечение соответствующих условий и отношения, которые исключают моральные страдания)<sup>3</sup>. Таким образом, принцип «пяти свобод» представляет собой практическую основу для понимания многоаспектности благополучия животных и его обеспечения в различных областях животноводства<sup>4</sup>.

Помимо указанных выше договоров в рамках Совета Европы приняты подробные видоспецифичные рекомендации к каждому из них. Так, Постоянный комитет, учрежденный в соответствии с Европейской конвенцией о защите животных, содержащихся на фермах (ст. 8), разработал большое количество рекомендаций по вопросам обеспечения благополучия отдельных биологических видов, которые предусматривают подробные положения о соблюдении принципов, изложенных в Конвенции<sup>5</sup>. Кроме того, Комитетом министров Совета Европы были приняты детальные правила транспортировки различных видов животных в целях максимально эффективной имплементации Европейской конвенции о защите животных при международной перевозке, а также подробная Рекомендация по реализации положений Европейской конвенции о защите животных, предназначенных на убой<sup>7</sup>. Вместе с тем были разработаны документы, призванные обеспечивать благополучие не только сельскохозяйственных, но и других категорий животных (к примеру, Рекомендация о ксе-

<sup>1</sup> Elwood R. W. Evidence for pain in decapod crustaceans // *Animal Welfare*. 2012. Vol. 21. № 2. P. 23–27; Broom D. M. *Sentience and Animal Welfare*. Wallingford: CABI, 2014.

<sup>2</sup> Auffret van der Kemp T. To which animals does animal welfare apply in law and why? // *Animal Welfare: From Science to Law*. P. 47.

<sup>3</sup> Falaise M. Legal standards and animal welfare in European countries // *Animal Welfare: From Science to Law*. P. 71.

<sup>4</sup> Veissier I., Botreau R. Evaluation of animal welfare: the weight of words and the power of numbers // *Animal Welfare: From Science to Law*. P. 33.

<sup>5</sup> Council of Europe texts and documents in the field of the protection of animals kept for farming purposes. URL: [https://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/biological\\_safety\\_and\\_use\\_of\\_animals/farming/A\\_texts\\_documents.asp](https://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/biological_safety_and_use_of_animals/farming/A_texts_documents.asp) (дата обращения: 03.11.2022).

<sup>6</sup> Council of Europe texts and documents in the field of the protection of animals during transport. URL: [https://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/biological\\_safety\\_and\\_use\\_of\\_animals/transport/A\\_texts%20and%20documents.asp](https://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/biological_safety_and_use_of_animals/transport/A_texts%20and%20documents.asp) (дата обращения: 03.11.2022).

<sup>7</sup> Recommendation No. R (91) 7 of the Committee of Ministers to Member States on the slaughter of animals. Adopted by the Committee of Ministers on 17 June 1991 at the 460<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies. URL: <https://rm.coe.int/native/09000016804ed37c> (дата обращения: 03.11.2022).

нотрансплантации<sup>1</sup>, часть положений которой направлена на защиту лабораторных животных, используемых в соответствующих процедурах).

В рамках Совета Европы существуют и другие акты рекомендательного характера, разработанные в целях улучшения благополучия животных. Так, во время многосторонних консультаций сторон Европейской конвенции о защите домашних животных, проведенных с 7 по 10 марта 1995 г., были подготовлены три резолюции: о содержании диких животных в качестве домашних, о хирургических операциях у домашних животных, а также об их разведении<sup>2</sup>. Более того, некоторые участники Европейской конвенции о защите позвоночных животных, используемых в экспериментальных и других научных целях подписали Декларацию о намерениях в отношении животных, используемых в научных целях от 4 декабря 1997 г., в которой договорились способствовать улучшению разведения, содержания, транспортировки и использования животных в соответствии с принципами, изложенными в Конвенции<sup>3</sup>.

Несмотря на передовые достижения, правовая политика Совета Европы в области защиты животных все же не лишена изъянов. Так, наряду с довольно высокими требованиями к обеспечению благополучия сельскохозяйственных, лабораторных и домашних животных, прочие представители животного мира по-прежнему обделены должным вниманием. В Рекомендации Парламентской ассамблеи от 26 января 1996 г. № 1289 был отмечен интерес Совета Европы к улучшению благополучия других категорий животных и необходимость защиты рабочих животных (п. 3)<sup>4</sup>, однако данный вопрос до сих пор не решен. Не менее важной представляется проблема защиты диких животных, обращение с которыми не урегулировано ни одной конвенцией, учитывающей благополучие животных.

Защита диких животных в рассматриваемом регионе осуществляется Конвенцией об охране дикой флоры и фауны и природных мест обитания в Европе от 19 сентября 1979 г. (Бернская конвенция), принятие которой было инициировано национальными правительствами и международными организациями в целях сохранения живой природы и рационального использования биоресурсов. В ее основу положен экосистемный (также называемый «целостным» или «холистическим») подход, при котором объектом правовой охраны предстает видовое разнообразие, выступающее в качестве элемента всевозможных экологических систем, а не отдельные представители животного мира, чье индивидуальное благополучие практически не учитывается. Данный подход требует надлежащего рассмотрения всей совокупности компонентов и процессов каждой экосистемы для обеспечения того, чтобы человеческое общество получало пользу от их здорового состояния<sup>5</sup>. Хотя документ обязывает стороны принимать специальные законодательные и административные меры по охране животных различной степени строгости и даже запрещает использование неизбирательных средств отлова или убийства, а также других форм эксплуатации, данные правила действуют не в интересах обеспечения благополучия конкретных представителей животного мира, а с целью недопущения исчезновения на местном уровне или причинения серьезного беспокойства популяциям определенного вида (ст. 8 Бернской конвенции). Вместе с тем не стоит умалять успехи Совета Европы в деле предотвращения утраты биоразнообразия: для содействия достижению целей Бернской конвенции на основании ст. 4 функционирует специальный орган – По-

<sup>1</sup> Recommendation Rec (2003) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Xenotransplantation. Adopted by the Committee of Ministers on 19 June 2003 at the 844<sup>th</sup> meeting of the Ministers' Deputies. URL: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectID=09000016805df8df](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016805df8df) (дата обращения: 03.11.2022).

<sup>2</sup> Council of Europe texts and documents in the field of the protection of pet animals. URL: [https://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/biological\\_safety\\_and\\_use\\_of\\_animals/pet/A\\_texts\\_documents.asp](https://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/biological_safety_and_use_of_animals/pet/A_texts_documents.asp) (дата обращения: 03.11.2022).

<sup>3</sup> Declaration of Intent concerning Animals used for Scientific Purposes. Adopted on 4 December 1997. URL: [https://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/biological\\_safety\\_and\\_use\\_of\\_animals/laboratory\\_animals/Declaration%20of%20Intent%20E%201997.asp](https://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/biological_safety_and_use_of_animals/laboratory_animals/Declaration%20of%20Intent%20E%201997.asp) (дата обращения: 03.11.2022).

<sup>4</sup> Recommendation of the Parliamentary Assembly № 1289 on animal welfare and livestock transport in Europe. Adopted by the Parliamentary Assembly on 26 January 1996. URL: <https://pace.coe.int/pdf/30887d05cdf29375a2de891852474a87d36bb54dd591c0c353c8c8fdb34430a4/recommendation%201289.pdf> (дата обращения: 03.11.2022).

<sup>5</sup> Futhazar G. Biodiversity, Species Protection, and Animal Welfare Under International Law // Studies in Global Animal Law. 2020. Vol. 290. P. 99. DOI: 10.1007/978-3-662-60756-5\_10.

стоянный комитет, благодаря деятельности которого в 1996 г. была учреждена «Изумрудная сеть» (сеть охраняемых территорий общеевропейского природоохранного значения), позволившая сохранить в целостности многие природные комплексы по всей Европе.

Указанные выше основные конвенции, имплементированные в национальные правовые системы государств-участников Совета Европы, являются главными источниками регулирования ключевых вопросов защиты животных в Европе, что подтверждает их значимость<sup>1</sup>. «Пять свобод», ставшие основополагающими для оценки благополучия животных, находят отражение почти в каждой из них, выступая в роли руководящего принципа осуществления деятельности Совета Европы в данной области. В качестве исключения выступает Бернская конвенция, основу которой составляет экосистемный подход, являющийся не только важным компонентом концепций охраны окружающей среды и устойчивого развития, уверенно занявших свое место в системе международного экологического права, но и значительным препятствием для улучшения благополучия диких животных во всем мире. Дело в том, что при всей своей значимости данный подход не способствует повышению благополучия диких животных, поддерживая совсем иное их восприятие, далекое от представлений о них как о чувствующих существах, нуждающихся в избавлении от ненужной боли или страданий.

### Проблемы правовой защиты животных в России

Российская Федерация является стороной Европейской конвенции о защите животных при международной перевозке, которая была ратифицирована 13 ноября 1990 г. и вступила в силу 14 мая 1991 г. Между тем установленные стандарты транспортировки животных по-прежнему не имплементированы в российскую правовую систему. Более того, в 1996 г. Россия присоединилась к числу государств-членов Совета Европы, но за все время членства так и не стала участницей прочих тематических соглашений, с 2009 г. довольствуясь лишь статусом наблюдателя на заседаниях Постоянного комитета Бернской конвенции. Фактически это свидетельствует о том, что защита животных никогда не являлась приоритетным направлением правовой политики РФ, вследствие чего сформировалась общая бессистемность правового регулирования рассматриваемой области общественных отношений.

По справедливому замечанию Е. Л. Мининой, «регулирование порядка обращения с животными в нашей стране до сих пор осуществляется преимущественно в рамках природоресурсного законодательства, а именно законодательства об охране и использовании животного мира (или фаунистического, как его также называют), которое распространяется только на диких животных, находящихся в состоянии естественной свободы»<sup>2</sup>. Несмотря на принятие новых нормативных правовых актов, регулирующих порядок обращения с животными, поспособствовать значительному прогрессу в решении вопросов правовой защиты животных они не смогли. В большинстве случаев достичь намеченных целей не удалось из-за ряда ошибок нормотворческого характера. К примеру, исследователи не раз отмечали проблему причисления к объектам животного мира исключительно диких животных, находящихся в состоянии естественной свободы, а также фрагментарность правового регулирования отношений в области обращения с животными в целом<sup>3</sup>. Кроме того, ученые неоднократно подчеркивали проблему условного разделения животных на группы, поскольку в российском законодательстве отсутствует необходимая для этого классификация, а также соответствующие ей критерии и правовые определения<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Stevenson P. European Union Law on the welfare of farm animals // *Compassion in World Farming*. January 2012. URL: <https://www.ciwf.org.uk/media/3818623/eu-law-on-the-welfare-of-farm-animals.pdf> (дата обращения: 03.11.2022).

<sup>2</sup> Минина Е. Л. Проблемы правового регулирования обращения с животными // *Журнал российского права*. 2014. № 12. С. 80–82. DOI: 10.12737/6589.

<sup>3</sup> Горохов Д. Б., Горохова Ю. В. Проблемы правового регулирования отношений по содержанию, использованию и охране животных, не относящихся к объектам животного мира // *Законодательство и экономика*. 2015. № 3. С. 22–41.

<sup>4</sup> Горохов Д. Б. Современное законодательство в сфере содержания, использования и охраны животных // *Журнал российского права*. 2017. № 4. С. 142, 147.

Одной из важнейших проблем российского законодательства в области регулирования обращения с животными является частое использование терминов, не имеющих легальных дефиниций, что позволяет толковать их произвольно. Трудности вызывает сам термин «животные», поскольку невозможно с точностью определить, к каким объектам он применяется. В соответствии с Федеральным законом от 24 апреля 1995 г. (ред. от 1 августа 2021 г.) № 52-ФЗ «О животном мире» объектом животного мира является «организм животного происхождения (дикое животное)», в то время как животный мир представляет собой «совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации» (ст. 1). Руководствуясь этой дефиницией, законодатель ограничивает сферу применения закона, распространяя его действие исключительно на отношения с использованием диких животных, обитающих на воле. Между тем термин «животные» употребляется в отношении прочих групп живых организмов: в рассматриваемом документе содержатся бланкетные нормы, отсылающие к федеральным законам и иным нормативным правовым актам РФ, регулирующим отношения в области охраны и использования сельскохозяйственных и других одомашненных животных, а также тех диких животных, которые содержатся в неволе (ст. 3).

Сегодня законодатель по-прежнему избегает использования термина «благополучие животных» и не раскрывает его значение даже при редком употреблении, формируя правила ухода за животными главным образом исходя из принципов обеспечения здоровья и благополучия человека. К примеру, Закон РФ от 14 мая 1993 г. № 4979-1 (ред. от 2 июля 2021 г.) «О ветеринарии» предписывает создавать наиболее благоприятные условия для содержания животных в целях предупреждения загрязнения окружающей среды производственными отходами и возбудителями заразных болезней (ст. 12). В соответствии со ст. 13 «помещения, предназначенные для временного или постоянного содержания животных, по своей площади и оборудованию должны обеспечивать благоприятные условия для их здоровья». Однако ни рассматриваемый закон, ни иные нормативные правовые акты не разъясняют, что имеется в виду под «благоприятными условиями». К сожалению, в рамках российского законодательства не предполагается соблюдение «пяти свобод», лежащих в основе современной концепции благополучия животных. Таким образом, несмотря на фигурирование термина «благополучие» применительно к животным в некоторых отечественных нормативных правовых актах, его контекстуальная интерпретация разительно отличается от толкования, подразумеваемого документами Совета Европы.

Еще одной важной проблемой, характерной для российской системы права, является дихотомия понятий «защита» и «охрана». Как правило, в фаунистическом законодательстве используется термин «охрана», подчеркивающий принадлежность животного мира к элементам природной среды. Это способствует укоренению целостного подхода к сохранению экосистем, который был также положен в основу Бернской конвенции. Фаунистическое законодательство, безусловно, оказывает положительное влияние на поддержание биологического разнообразия, однако не гарантирует благополучие представителей животного мира, прямо или косвенно контактирующих с людьми. Как было отмечено ранее, природоохранные нормы имеют своей целью сохранение или контроль численности популяций некоторых видов животных в экологических, медицинских или пищевых целях, но не защиту отдельных особей<sup>1</sup>. Во многом именно благодаря этому как в российском, так и в международном праве до сих пор не существует правовых мер, обеспечивающих благополучие диких животных при их случайном или намеренном взаимодействии с человеком.

Кроме того, фаунистическому законодательству присущ ряд других недостатков. Например, в соответствии с Федеральным законом «О животном мире» к основным принципам государственного управления в области охраны и устойчивого использования объектов животного мира относится «осуществление пользования животным миром способами, не допускающими жестокого обращения с животными, в соответ-

<sup>1</sup> Auffret van der Kemp T. Op. cit. P. 47.

ствии с общими принципами гуманности» (ст. 12), однако «общие принципы гуманности» не определены ни в национальной, ни в международной правовой системе. Несмотря на это, в упомянутом законе в качестве одного из требований к содержанию и разведению объектов животного мира выдвигается гуманное обращение с ними (ст. 26), а также указывается, что способы их использования должны быть гуманными, т. е. отвечающими международным стандартам на гуманный отлов диких животных (ст. 40).

Последнее условие применяется также к орудиям и способам охоты в соответствии с п. 3 ст. 22 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 209-ФЗ (ред. от 9 декабря 2021 г.) «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Между тем, как отмечают Н. В. Краев и С. И. Миньков, международные стандарты на гуманный отлов были разработаны только для двух типов ловушек и только для 19 видов пушных зверей, а правила охоты не определяют, какие из вводимых ими ограничений связаны с принципом гуманности; более детальное их изучение наводит на мысль, что они установлены преимущественно в целях сохранения численности диких животных и главным образом для обеспечения безопасности людей<sup>1</sup>. В силу рассматриваемого закона использование охотничьих ресурсов с применением орудий и способов охоты, соответствующих требованиям гуманности и предотвращения жестокого обращения с животными, в том числе при подготовке и дрессировке собак охотничьих пород, является основным принципом правового регулирования в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов (ст. 2). Однако по указанным выше причинам документ едва ли способен обеспечить животным надлежащую защиту. Более того, последние его изменения, позволяющие осуществлять любительскую и спортивную охоту в отношении охотничьих ресурсов, находящихся в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания (ст. 14.1), а также добычу редких и находящихся под угрозой исчезновения охотничьих ресурсов в исключительных случаях (ст. 11.1), вызывают обоснованное негодование, так как подобные послабления не способствуют ни улучшению защиты диких животных, ни сохранению биоразнообразия. Не менее удручающим представляется отсутствие в ст. 49 единых обязательных требований к обеспечению благополучия диких животных, содержащихся в полувольных условиях, а также искусственно созданной среде обитания.

Несмотря на выявление тенденции к ухудшению правовой защиты диких животных, в последнее время в России наблюдаются позитивные перемены, связанные с принятием законодательных мер по ужесточению правил взаимодействия с иными категориями животных (исключением являются лабораторные животные, обращение с которыми регулируется лишь межгосударственными стандартами, принятыми в рамках ЕАЭС). Однако национальным нормативным правовым актам, направленным на защиту животных, не относящихся к диким, во многом свойственны те же проблемы, что и фаунистическому законодательству.

Определение понятия «животные» также отсутствует даже в специальных законах, не относящихся к экологическому праву. Зачастую его понимание существенно сужено. Так, Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 498-ФЗ (с изм. от 11 июня 2021 г.) «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об ответственном обращении с животными») неприменим к ряду общественных отношений, в которых используется колоссальное количество различных животных, лишенных каких-либо гарантий благополучия. Хотя упомянутый акт «регулирует отношения в области обращения с животными в целях защиты животных» (п. 1 ст. 1), сфера его действия не распространяется на отношения: 1) в области охраны и использования животного мира; 2) рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов; 3) аквакультуры (рыбоводства); 4) охоты и сохранения охотничьих ресурсов; 5) содержания и использования сельскохозяйственных животных; б) содержания и использования лабораторных животных (п. 2 ст. 1). Учитывая разительное число исключений, фактически

<sup>1</sup> Краев Н. В., Миньков С. И. Законодательство о гуманном отношении к животным // СПС «КонсультантПлюс». 2011.

рассматриваемый документ предоставляет защиту только двум категориям животных: домашним и содержащимся в неволе преимущественно для развлекательных целей, тем самым практически отождествляя понятия «животные» и «питомцы».

Подобные недостатки юридической техники закономерно приводят к проблемам правоприменительного характера. Поскольку действие ФЗ «Об ответственном обращении с животными» существенно ограничено, один из основополагающих принципов обращения с животными – отношение к ним как к существам, способным испытывать эмоции и физические страдания (ст. 4), – де-юре распространяется только на взаимодействие людей с домашними (животными-компаньонами), служебными и подневольными животными, используемыми в культурно-зрелищных целях. Способность других категорий живых существ чувствовать будто не представляется очевидной для российского законодателя.

Более того, объем предполагаемых нормами национального права благ напрямую зависит от категории, к которой условно причисляются те или иные животные. Так, ФЗ «Об ответственном обращении с животными», ориентированный преимущественно на домашних и животных, используемых в индустрии развлечений, предусматривает для них широкий спектр правовых гарантий, обязывая владельцев обеспечивать подопечным не только свободу от голода и жажды (согласно п. 5 ст. 3 истязание голодом и жаждой приравнивается к жестокому обращению), но и свободу от боли, травм или болезней, а также свободу от дискомфорта. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2019 г. № 1937 «Об утверждении требований к использованию животных в культурно-зрелищных целях и их содержанию» конкретизирует требования к обеспечению этих свобод, предусматривая детальные правила ухода за животными данной группы (во время гигиенических процедур, кормления, поения, ветеринарного обслуживания, транспортировки и др.). Документ обстоятельно регламентирует проведение санитарно-профилактических мер в целях недопущения возникновения и распространения заразных болезней; в то же время обеспечение ветеринарного обслуживания ограничивается обязанностью заключения договора о наблюдении за состоянием здоровья животных (не реже одного раза в неделю), а также об оказании плановой и экстренной ветеринарной помощи со специалистом в соответствующей области (п. 18). Помимо этого, документ устанавливает особые стандарты обращения с животными, используемыми в культурно-зрелищных целях, предоставляя им свободу естественного поведения в местах содержания, во время разрешенной законодательством транспортировки, а также свободу от стресса, которая не гарантируется другим группам животных. Так, во время транспортировки животным предоставляются необходимый уход (кормление, поение, отдых), а также оптимальные условия для перевозки в транспортном средстве (вентиляция, соблюдение температурного режима, чистота) с соблюдением требований к клеткам или иным перевозочным устройствам, учитывающим особенности соответствующих биологических видов. Данные правила весьма схожи с нормами конвенций, принятых под эгидой Совета Европы, однако по сравнению с ними в актах национального права благополучию животных не отдается приоритет, а механизм контроля за соблюдением предусмотренных требований и вовсе отсутствует.

Нормативно-правовая база РФ по-прежнему не содержит специальных законов, регламентирующих порядок надлежащего обращения с сельскохозяйственными животными, поэтому правила взаимодействия с ними зафиксированы главным образом в подзаконных актах, устанавливающих минимальные требования к определенным аспектам их благополучия, в которых легко узнается принцип «пяти свобод». К примеру, свобода от голода и жажды для сельскохозяйственных птиц обеспечивается приказом Минсельхоза России от 3 апреля 2006 г. № 103 «Об утверждении Ветеринарных правил содержания птиц на личных подворьях граждан и птицеводческих хозяйствах открытого типа» и приказом Минсельхоза России от 3 апреля 2006 г. № 104 «Об утверждении Ветеринарных правил содержания птиц на птицеводческих предприятиях закрытого типа (птицефабриках)» (нормы о беспрепятственном доступе к питьевой воде в последнем документе все же отсутствуют). Кроме того, птицы, содержащиеся на птицеводческих хозяйствах открытого типа, имеют некоторую свободу естественного поведения, хотя и весьма ограниченную. В целях обеспечения свобо-

ды от дискомфорта предусматривается создание благоприятных условий для здоровья птицы, что предполагает проведение мероприятий по очищению, дезинфекции и обеззараживанию помещений. К тому же Ветеринарные правила содержания птиц на личных подворьях граждан и птицеводческих хозяйствах открытого типа обязывают владельцев животных использовать подстилочный материал (опилки, древесную стружку и т. д.) слоем 10–15 см, который не должен быть заплесневелым, мерзлым и сырым (п. 3.2). Также для птиц в какой-то степени обеспечивается свобода от болезней благодаря проведению мероприятий по профилактике заразных болезней птиц (пп. 5.1–5.4) и наблюдению за состоянием их здоровья (п. 4.4). В то же самое время документ не содержит положений, гарантирующих птицам свободу от боли и травм, а тем более свободу от страха и стресса. Между тем условия содержания птиц в клеточных батареях, использование которых запрещено почти во всех европейских государствах, едва ли способны гарантировать какую-либо из «пяти свобод» – в РФ все еще действует ГОСТ от 29 октября 1987 г. № 27461-87, который включает лишь одно положение, направленное на облегчение участи животных: конструкция и расположение клеток должны обеспечивать оптимальную вентиляцию, температуру и освещение.

Не так давно были приняты новые подзаконные акты, включающие ветеринарные правила по содержанию некоторых других сельскохозяйственных животных: приказы Минсельхоза от 23 декабря 2020 г. № 782 «Об утверждении Ветеринарных правил содержания рыб и иных водных животных в искусственно созданной среде обитания в целях их разведения, выращивания, реализации и акклиматизации», от 21 октября 2020 г. № 622 «Об утверждении Ветеринарных правил содержания крупного рогатого скота в целях его воспроизводства, выращивания и реализации» и от 21 октября 2020 г. № 621 «Об утверждении Ветеринарных правил содержания свиней в целях их воспроизводства, выращивания и реализации». Документами предусматриваются стандарты по обеспечению надлежащих условий содержания животных и должного обращения с ними в процессе производства продукции животного происхождения, в частности требования к помещениям, выгульным площадкам, размерам загонов, корму, воде, местам для отдыха, подстилочным материалам и пр. Однако их первоочередной задачей является обеспечение безопасности производства, а не забота о состоянии продуктивных животных. Таким образом, в структуре рассмотренных подзаконных актов учтен принцип «пяти свобод», однако его суть, заключающаяся в оптимальном удовлетворении базовых потребностей животных, так и не была воспринята российским законодателем.

Впрочем, в ближайшем будущем Россия, вероятно, приобщится к передовым практикам в области регулирования надлежащего обращения с животными. Так, 28 сентября 2022 г. были приняты поправки в ФЗ «Об ответственном обращении с животными» (вступают в силу с 1 марта 2023 г.), в соответствии с которыми правительство должно определить требования к местам, предназначенным для продажи животных. В проекте федерального закона от 26 июля 2021 г. № 1221720-7 подтверждается факт содержания животных в стесненных условиях, без надлежащей ветеринарной помощи, ухода, нормального питания, возможности выгула и общения, а также факт нарушения санитарных норм, поэтому в целях обеспечения гуманного обращения с ними предлагается установить требования к местам, где осуществляется продажа животных, исключающие жестокое обращение с ними. Представляется, что принятие соответствующих правил может стать отправной точкой для разработки норм российского законодательства, в полной мере учитывающих концепцию благополучия животных.

Резюмируя сказанное, отметим, что правовая защита животных в России обладает рядом существенных недостатков, к числу которых относятся: отсутствие дефиниций используемых терминов, несогласованность документов между собой, противоречивость их назначения и смысла, несоответствие их цели и предмета, а также другие проблемы юридико-технического характера, зачастую порождающие правовые коллизии. Тем не менее российскому законодательству не чужд принцип «пяти свобод». Смещение фокуса на обеспечение благополучия живых организмов позволяет достичь баланса интересов людей и других биологических видов, поэтому обращение

к опыту Совета Европы поможет оперативно усовершенствовать национальные инструменты правового регулирования отношений с использованием животных, а также создаст фундамент для проведения систематизации отечественного законодательства.

### Заключение

Как показывает анализ развития правовой защиты животных в рамках Совета Европы, с 60-х гг. прошлого века политика организации претерпевает кардинальные изменения в связи с закономерным повышением этических требований, предъявляемых к человеческой жизнедеятельности, продолжающей наносить огромный урон как экологии, так и отдельным представителям различных биологических видов. Несмотря на то что в законодательстве подавляющего числа государств позвоночные животные все еще не изъяты из категории имущества и продолжают испытывать на себе тяготы соответствующего правового режима, они все более убедительно претендуют на собственный правовой статус. Постепенное признание за животными способности чувствовать, а также нормативное закрепление необходимости обеспечивать их благополучие в соответствии со стандартами международно-правовых документов, принятых в рамках Совета Европы, свидетельствует о предоставлении животным особой защиты, которая исключает их тождество с другими объектами гражданских прав. Однако проводимая организацией правовая политика по защите животных имеет определенные несовершенства, среди которых – отсутствие защищенности, как минимум, рабочих животных, а также пренебрежение благополучием представителей дикой фауны, что актуально и для России.

Наряду с отсутствием требований к обеспечению благополучия диких животных, в том числе содержащихся в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, в российском законодательстве существует немало других серьезных пробелов. В вопросах регулирования отношений с использованием животных оно не упорядочено в достаточной степени: в национальной системе права применяется узкое и абстрактное толкование наиболее значимых терминов, а нередко и вовсе отсутствуют определения фундаментальных понятий (например, «животные», «благополучие животных» и др.) и принципов (например, «гуманное отношение», «ответственное обращение с животными» и т. д.); не сформирована общая классификация животных и не выработаны соответствующие ей критерии; зачастую абсолютизируются приверженность архаичным концепциям.

Несмотря на наличие в системе нормативных правовых актов РФ некоторых правил по должному содержанию животных, их благополучие не рассматривается в качестве самостоятельной ценностной ориентации. Предусмотренный законодательством производственный контроль для обеспечения промышленной безопасности, как правило, затрагивает некоторые вопросы, связанные со здоровьем и физическим состоянием используемых животных, однако их благополучие не входит в число его целей. Благополучие животных, при котором они не испытывают голода, жажды, усталости и не страдают тогда, когда этого можно избежать, все еще не обеспечивается законом. К примеру, правовыми актами не устанавливаются интервалы кормления животных, не предусматриваются требования к минимизации их страданий во время транспортировки и убоя. По крайней мере, лабораторные и сельскохозяйственные животные, пользующиеся необходимой защитой в рамках Совета Европы, не имеют почти никаких правовых гарантий обеспечения благополучия в РФ.

Представляется, что дальнейшее приобщение к европейскому опыту, его конструктивная критика, а также использование соответствующих достижений правовой политики Совета Европы во многом способствовали бы оперативной имплементации базовых положений концепции благополучия животных в российскую правовую систему.

### Список литературы

Боровик М. А., Михель Д. В. Движения по защите животных: история, политика, практика // Журнал исследований социальной политики. 2011. № 8 (2). С. 227–252.

Горохов Д. Б. Современное законодательство в сфере содержания, использования и охраны животных // Журнал российского права. 2017. № 4. С. 138–153.

Горохов Д. Б., Горохова Ю. В. Проблемы правового регулирования отношений по содержанию, использованию и охране животных, не относящихся к объектам животного мира // Законодательство и экономика. 2015. № 3. С. 22–41.

Капытина Т. П. Защита животных в эпоху Древнего Мира // Вопросы исторической науки: материалы III Междунар. науч. конф. М.: Буки-Веди, 2015. С. 69–78. URL: <https://moluch.ru/conf/hist/archive/128/7034>. (дата обращения: 03.04.2022).

Короткий Т. Р., Зубченко Н. И. Обеспечение благополучия животных и их защита от жестокого обращения: от этических норм к международно-правовому регулированию // Международное право и международные организации. 2014. № 3. С. 361–372. DOI: 10.7256/2226-6305.2014.3.12522

Краев Н. В., Миньков С. И. Законодательство о гуманном отношении к животным // СПС «КонсультантПлюс». 2011.

Минина Е. Л. Проблемы правового регулирования обращения с животными // Журнал российского права. 2014. № 12. С. 80–88. DOI: 10.12737/6589.

Auffret van der Kemp T. To which animals does animal welfare apply in law and why? // *Animal Welfare: From Science to Law* / ed. by S. Hild, L. Schweitzer. P.: La Fondation Droit Animal, Éthique et Sciences (LFDA), 2019. P. 47–56.

Broom D. M. Indicators of poor welfare // *British Veterinary Journal*. 1986. Vol. 142. № 6. P. 524–526.

Broom D. M. *Sentience and Animal Welfare*. Wallingford: CABI, 2014. 200 p.

Caporale V., Alessandrini B., Dalla Villa P., Del Papa S. Global perspectives on animal welfare: Europe // *Revue scientifique et technique (International Office of Epizootics)*. 2005. Vol. 24. № 2. P. 567–577.

Duncan I. J. H., Fraser D. Understanding animal welfare // *Animal Welfare* / ed. by M. C. Appleby, B. O. Hughes. Wallingford; N. Y.: CABI Publ, 1997. P. 19–31.

Elwood R. W. Evidence for pain in decapod crustaceans // *Animal Welfare*. 2012. Vol. 21. № 2. P. 23–27.

Falaise M. Legal standards and animal welfare in European countries // *Animal Welfare: From Science to Law* / ed. by S. Hild, L. Schweitzer. P.: La Fondation Droit Animal, Éthique et Sciences (LFDA), 2019. P. 71–75.

Futhazar G. Biodiversity, Species Protection, and Animal Welfare Under International Law // *Studies in Global Animal Law* / ed. by A. Peters. Berlin: Springer Open, 2020. Vol. 290. P. 95–108. DOI: 10.1007/978-3-662-60756-5\_10.

Harrison R. *Animal Machines*. L.: Vincent Stuart Ltd, 1964. 186 p.

Linzey A. The Ethical Case for European Legislation against Fur Farming // *Animal Law*. 2006. Vol. 13. P. 147–165. DOI: 10.1177/146642406408400637

Pedersen N. K. Detailed Discussion of European Animal Welfare Laws 2003 to Present: Explaining the Downturn // *The Animal Legal and Historical Center*. 2009. URL: <https://www.animallaw.info/article/detailed-discussion-european-animal-welfare-laws-2003-present-explaining-downturn> (дата обращения: 03.04.2022).

Simonin D., Gavinelli A. The European Union legislation on animal welfare: state of play, enforcement and future activities // *Animal Welfare: From Science to Law* / ed. by S. Hild, L. Schweitzer. P.: La Fondation Droit Animal, Éthique et Sciences (LFDA), 2019. P. 59–70.

Stevenson P. European Union Law on the welfare of farm animals // *Compassion in World Farming*. January 2012. URL: <https://www.ciwf.org.uk/media/3818623/eu-law-on-the-welfare-of-farm-animals.pdf> (дата обращения: 03.11.2022).

Veissier I., Botreau R. Evaluation of animal welfare: the weight of words and the power of numbers // *Animal Welfare: From Science to Law* / ed. by S. Hild, L. Schweitzer. P.: La Fondation Droit Animal, Éthique et Sciences (LFDA), 2019. P. 33–39.

## References

Auffret van der Kemp T. (2019) To which animals does animal welfare apply in law and why? In Hild S., Schweitzer L. (Eds.) *Animal Welfare: From Science to Law*. Paris, La Fondation Droit Animal, Éthique et Sciences (LFDA), pp. 47–56.

Borovik M. A., Mikhel' D. V. (2011) *Dvizheniya po zashchite zhivotnykh: istoriya, politika, praktika* [Animal welfare movements: history, politics, practice]. In *Zhurnal issledovaniy sotsial'noi politiki*, no. 8 (2), pp. 227–252.

Broom D. M. (1986) Indicators of poor welfare. In *British Veterinary Journal*, vol. 142, no. 6, pp. 524–526.

Broom D. M. (2014) *Sentience and Animal Welfare*. Wallingford, CABI, 200 p.

Caporale V., Alessandrini B., Dalla Villa P., Del Papa S. (2005) Global perspectives on animal welfare: Europe. In *Revue scientifique et technique (International Office of Epizootics)*, vol. 24, no. 2, pp. 567–577.

Duncan I. J. H., Fraser D. (1997) Understanding animal welfare. In Appleby M. A., Hughes B. O. (Eds.) *Animal Welfare*. Wallingford, New York, CABI Publ., pp. 19–31.

Elwood R. W. (2012) Evidence for pain in decapod crustaceans. In *Animal Welfare*, vol. 21, no. 2, pp. 23–27.

Falaise M. (2019) Legal standards and animal welfare in European countries. In Hild S., Schweitzer L. (Eds.) *Animal Welfare: From Science to Law*. Paris, La Fondation Droit Animal, Éthique et Sciences (LFDA), pp. 71–75.

Futhazar G. (2020) Biodiversity, Species Protection, and Animal Welfare Under International Law. In Peters A. (Eds.) *Studies in Global Animal Law*. Berlin, Springer Open, vol. 290, pp. 95–108, DOI: 10.1007/978-3-662-60756-5\_10.

Gorokhov D. B. (2017) Sovremennoe zakonotvorchestvo v sfere sodержaniya, ispol'zovaniya i okhrany zhivotnykh [Modern legislation in the field of keeping, use and protection of animals]. In *Zhurnal rossiiskogo prava*, vol. 4, pp. 138–153.

Gorokhov D. B., Gorokhova Yu. V. (2015) Problemy pravovogo regulirovaniya otnoshenii po sodержaniyu, ispol'zovaniyu i okhrane zhivotnykh, ne odnosyashchikhsya k ob"ektam zhivotnogo mira [Problems of legal regulation of relations on the maintenance, use and protection of animals that do not belong to the objects of the animal world]. In *Zakonodatel'stvo i ekonomika*, vol. 3, pp. 22–41.

Harrison R. (1964) *Animal Machines*. London, Vincent Stuart Ltd, 186 p.

Kapytina T. P. (2015) Zashchita zhivotnykh v epokhu Drevnego Mira [Animal protection in the era of the Ancient World]. In *Voprosy istoricheskoi nauki: conference papers*. Moscow, Buki-Vedi, pp. 69–78, available at: <https://moluch.ru/conf/hist/archive/128/7034> (accessed: 03.04.2022).

Korotkii T. R., Zubchenko N. I. (2014) Obespechenie blagopoluchiya zhivotnykh i ikh zashchita ot zhestokogo obrashcheniya: ot eticheskikh norm k mezhdunarodno-pravovomu regulirovaniyu [Ensuring animal welfare and their protection from abuse: from ethical norms to international legal regulation]. In *Mezhdunarodnoe pravo i mezhdunarodnye organizatsii*, vol. 3, pp. 361–372, DOI: 10.7256/2226-6305.2014.3.12522.

Kraev N. V., Min'kov S. I. (2011) Zakonodatel'stvo o gumannom otnoshenii k zhivotnym [Legislation on humane treatment of animals]. In *SPS «Konsul'tantPlyus»*.

Linzey A. (2006) The Ethical Case for European Legislation against Fur Farming. In *Animal Law*, vol. 13, pp. 147–165, DOI: 10.1177/146642406408400637.

Minina E. L. (2014) Problemy pravovogo regulirovaniya obrashcheniya s zhivotnymi [Problems of legal regulation of treatment of animals]. In *Zhurnal rossiiskogo prava*, no. 12, pp. 80–88, DOI: 10.12737/6589.

Pedersen N. K. (2009) Detailed Discussion of European Animal Welfare Laws 2003 to Present: Explaining the Downturn In *The Animal Legal and Historical Center*, available at: <https://www.animallaw.info/article/detailed-discussion-european-animal-welfare-laws-2003-present-explaining-downturn> (accessed: 03.04.2022).

Simonin D., Gavinelli A. (2019) The European Union legislation on animal welfare: state of play, enforcement and future activities. In Hild S., Schweitzer L. (Eds.) *Animal Welfare: From Science to Law*. Paris, La Fondation Droit Animal, Éthique et Sciences (LFDA), pp. 59–70.

Stevenson P. (2012) European Union Law on the welfare of farm animals. In *Compassion in World Farming*, available at: <https://www.ciwf.org.uk/media/3818623/eu-law-on-the-welfare-of-farm-animals.pdf> (accessed: 03.11.2022).

Veissier I., Botreau R. (2019) Evaluation of animal welfare: the weight of words and the power of numbers. In Hild S., Schweitzer L. (Eds.) *Animal Welfare: From Science to Law*. Paris, La Fondation Droit Animal, Éthique et Sciences (LFDA), pp. 33–39.

**КАКОЙ БЫТЬ ШОС ЗАВТРА, ДА И БЫТЬ ЛИ?****Рец. на кн.: The Shanghai Cooperation Organization.****Exploring New Horizons / ed. by S. Marochkin, Yu. Bezborodov. –****London; New York: Routledge, 2022. – 262 p.****Лихачев Максим Александрович**

Доцент кафедры международного и европейского права Уральского государственного юридического университета им. В. Ф. Яковлева (Екатеринбург), кандидат юридических наук, доцент, ORCID: 0000-0002-7848-5007, e-mail: m.a.likhachev@gmail.com

*Для цитирования:* Лихачев М. А. Какой быть ШОС завтра, да и быть ли? Рец. на кн.: The Shanghai Cooperation Organization. Exploring New Horizons / ed. by S. Marochkin, Yu. Bezborodov. – London; New York: Routledge, 2022. – 262 p. // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». 2022. № 6. С. 71–73. DOI: [https://doi.org/10.34076/22196838\\_2022\\_6\\_71](https://doi.org/10.34076/22196838_2022_6_71).

**THE SCO OF TOMORROW IF BE****Review of the book: The Shanghai Cooperation Organization.****Exploring New Horizons / ed. by S. Marochkin, Yu. Bezborodov. –****London; New York: Routledge, 2022. – 262 p.****Likhachev Maksim**

Associate professor, Ural State Law University named after V. F. Yakovlev (Yekaterinburg), candidate of legal sciences, ORCID: 0000-0002-7848-5007, e-mail: m.a.likhachev@gmail.com

*For citation:* Likhachev M. (2022) The SOC of tomorrow if be. Review of the book: The Shanghai Cooperation Organization. Exploring New Horizons / ed. by S. Marochkin, Yu. Bezborodov. – London; New York: Routledge, 2022. – 262 p. In *Elektronnoe prilozhenie k «Rossiiskomu yuridicheskomu zhurnalu»*, no. 6, pp. 71–73, DOI: [http://doi.org/10.34076/22196838\\_2022\\_6\\_71](http://doi.org/10.34076/22196838_2022_6_71).

Сегодня российское общество и государство переживают трудные времена. И хотя туману неопределенности только предстоит начать рассеиваться, своеобразная «инвентаризация» имеющихся в распоряжении России международно-правовых институтов для выстраивания диалога с внешним миром необходима уже сейчас. Книга блестящего авторского коллектива во главе с С. Ю. Марочкиным и Ю. С. Безбородовым задумана и даже подготовлена еще до кризиса 2022 г., однако оказалась крайне уместна именно сейчас. Шанхайская организация сотрудничества (ШОС) и ее потенциал – перспективные инструменты для углубления региональной интеграции и усиления «встроенности» России в глобальные процессы.

Представленная книга – нечасто встречающийся в отечественной академической практике пример подлинно коллективной работы, когда удалось в рамках одного исследовательского замысла объединить представителей разных научных направлений (юристов, историков, политологов, специалистов в международных отношениях) из разных государств (России, Китая, Казахстана, Кыргызстана, Узбекистана, Индии). Общий замысел – описание потенциала ШОС как подающей твердые надежды площадки региональной интеграции и в перспективе весомого коллективного игрока на глобальной арене.

Лейтмотив книги – «грядут перемены» (с. 2). Нельзя игнорировать меняющуюся реальность: день ото дня мы становимся другими, а вслед за нами меняется и мир – или наши представления о нем. Тем не менее позволю выразить скепсис относительно идей «*shift of paradigm*» и «*never the same*», пронизывающих представленную книгу. Даже за трагическими событиями 2022 г. не просматриваются коренные сдвиги в системе международных отношений, где по-прежнему на глобальное лидерство пре-

тендуют США в жесточайшей конкуренции с Китаем. Да и за последним не прослеживается желания продвигать и тем более навязывать свое понимание глобального мироустройства. Скорее, наоборот – мы наблюдаем глобальный консенсус в оценке российско-украинских событий и осознание необходимости выстраивать отношения и укреплять свои позиции на основе прежней, действующей системы глобального партнерства. Что касается *unexpected global challenges* (с. 1), они были прежде, есть сегодня и будут завтра – всегда.

Ценен избранный авторами «инструментальный», «механистический» подход к оценке состояния и перспектив ШОС: попытавшись отстраниться от повестки большой политики, исследователи рассмотрели организацию с точки зрения ее практической пользы для решения конкретных насущных задач (права человека – гл. 7, трудовая миграция – гл. 8 и 9, гармонизация с евразийской экономической интеграцией – гл. 10) и обозначили сценарии ее роста и повышения эффективности (экономическое сотрудничество – гл. 11 и 14, энергетика – гл. 12, транспорт – гл. 13, охрана окружающей среды – гл. 15). Хотя, как мне видится, далеко не во всем удалось абстрагироваться от утопичного «гумилевского» евразийства и устоять перед искушением противопоставить российско-китайскому тандему «западный мир» и его ценности.

Так, сомнительно существование (по крайней мере, пока) общих «евразийских ценностей», разделяемых участниками ШОС (с. 69, 77): чересчур разнородны их правовые и социальные системы, да и в сфере внешнеполитической весьма далеко до единства в подходах и оценках знаковых событий. Скорее, имеет место ситуативно-прагматичное партнерство по отдельным вопросам при – что важно и несомненно – волевой решимости расширить и укрепить его до уровня стратегического. Последнее возникает тогда, когда участники диалога готовы принципиально поддерживать друг друга в отношениях по внешнему контуру, порой ценой собственных интересов и политических издержек.

Создается ощущение, что авторы не только не критикуют в качестве порока «*declarative nature of law*», эклектичность правовой системы, авторитаризм и сохранившееся советское наследие, а заявляют их в качестве безальтернативных данностей, продиктованных естественным ходом истории (с. 75).

Таким пониманием правовых ценностей, общих для стран ШОС, обусловлена предлагаемая авторами евразийская концепция прав человека (с. 77–79). По моему мнению, параграфы о гуманитарном и правозащитном сотрудничестве по линии ШОС – одни из самых интересных и ценностно-ориентированных (даже «заряженных»). Позволю себе не согласиться с выводом авторов о том, что евразийский правозащитный контекст не вступает в противоречие с универсальной системой защиты прав человека, а дополняет ее (по крайней мере, в представленной в книге интерпретации). Во-первых, предложение Россией евразийской концепции едва ли встретит понимание и тем более поддержку со стороны ее восточных партнеров. Текущая сложная геополитическая ситуация объективно усложняет продвижение на международной арене любой российской инициативы, в особенности в области прав человека. Да и те государства, которые заинтересованы в «отработке» правозащитной повестки, уже включены в соответствующие глобальные и частично региональные процессы. Вряд ли стоит рассчитывать на активность остальных, занимающих обособленную позицию по проблеме (например, Китая и Узбекистана).

Авторское заключение об особой этической составляющей евразийской концепции прав человека в ее сопоставлении с более прагматичной европейской моделью расходится с текущим восприятием «ценностного ландшафта» западных и восточных обществ: сомнительны предположения о прагматизме и индивидуализме первых в противовес идейной принципиальности и коллективизму вторых<sup>1</sup>. Если евразийская концепция прав человека делает упор на коллективистскую ментальность и взаимную ответственность, гармонию индивидуального и коллективного, то в этом она в полной мере соответствует универсальным правозащитным стандартам и даже либерально ориентированным установкам европейской практики. При этом заявляемая необходимость «пересмотра концепции прав человека с плюралистичных по-

<sup>1</sup> См., например, регулярно обновляемую общепризнанную шкалу ценностей Ингхарта: World Values Survey. URL: <https://www.worldvaluessurvey.org/WVSContents.jsp> (дата обращения: 23.11.2022).

зиций» (с. 77) неочевидна хотя бы потому, что этот непрерывный процесс уже давно идет – и на универсальном, и на региональных уровнях<sup>1</sup>. Не стоит рассчитывать, что региональное сообщество с энтузиазмом воспримет новую, евразийскую, концепцию прав человека и примет ее хотя бы во внимание (не говоря уже о том, чтобы взять на вооружение), при этом девальвируя огромную работу по диверсификации дискурса на глобальных и локальных площадках, проделанную за последние 70 лет.

Рецензируемая работа пронизана оптимизмом относительно будущего ШОС и ее высокого потенциала. Хотя авторы резонно отмечают и сложности: глубокие исторические противоречия между некоторыми ее членами (между Индией и Пакистаном в первую очередь), расхождения во взглядах России и Китая в части стратегического видения перспектив ШОС (с. 20–21), недемократичность правящих режимов (с. 35), отстраненность от внутривнутриполитической повестки друг друга и преобладание «мягких» инструментов при принятии решений (с. 47), ограниченность институциональных возможностей экономической кооперации (с. 160). Вместе с тем ШОС имеет шансы стать площадкой для развития сотрудничества государств-членов в сфере энергетики (с. 176–177), транспорта (с. 193–194), охраны окружающей среды (с. 224) – там, где сегодня взаимодействие пока складывается преимущественно на дву- и многосторонней основе.

Преждевременными кажутся рассуждения авторов об экономической кооперации в рамках ШОС (с. 229): слишком много еще предстоит сделать в этом направлении. Да и по-прежнему находится под большим вопросом желание Китая (и целесообразность для него) усилить торгово-хозяйственное взаимодействие со странами-членами ШОС на многосторонней институциональной основе, где непременно придется принимать в расчет интересы России. Расширение кооперации по политизированным вопросам (гуманитарная сфера, права человека) несет риски усиления разногласий между государствами. Не столько заявляемые «равенство, партнерство, уважение культурного, цивилизационного и религиозного разнообразия, транспарентность и ненаправленность против других субъектов международных отношений» (с. 229–230) служат залогом успешности организации, сколько граничащая с циничной нейтральностью нарочитая взаимная отстраненность членов ШОС от острых политических (в особенности правозащитных) проблем.

Несомненно, справедлив заключительный вывод редакторов монографии: «Перспективы ШОС зависят от ее способности к самообновлению, самокритике и работе над ошибками» (с. 235). Вероятно, в этом и заключается главный вызов.

### Список литературы

Shany Y. The Universality of Human Rights: Pragmatism Meets Idealism: The JBI Human Rights Lecture (July 21, 2018). Hebrew University of Jerusalem Legal Research Paper No. 29. N. Y.: The Jacob Blaustein Institute for the Advancement of Human Rights, 2018. 52 p.

### References

Shany Y. (2018) *The Universality of Human Rights: Pragmatism Meets Idealism: The JBI Human Rights Lecture (July 21, 2018)*. Hebrew University of Jerusalem Legal Research Paper No. 29. New York, The Jacob Blaustein Institute for the Advancement of Human Rights, 52 p.

<sup>1</sup> См., например, обзор практики универсализации прав человека: Shany Y. The Universality of Human Rights: Pragmatism Meets Idealism: The JBI Human Rights Lecture (July 21, 2018). Hebrew University of Jerusalem Legal Research Paper No. 29. N. Y.: The Jacob Blaustein Institute for the Advancement of Human Rights, 2018.

## ЭЛЕКТРОННОЕ ПРИЛОЖЕНИЕ К «РОССИЙСКОМУ ЮРИДИЧЕСКОМУ ЖУРНАЛУ»

Редактор *Н. Н. Рассохина*  
Дизайн обложки *И. М. Митрофановой*  
Компьютерная верстка *Н. Н. Рассохиной*

Подписано к использованию 28.02.23.  
Уч.-изд. л. 8,35. Объем 1,95 МВ.

Согласно п. 1 ч. 2 ст. 1, ч. 4 ст. 11  
Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ  
маркировке не подлежит